



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 26 de abril de 2018 *

«Incumplimiento de Estado — Protección de la naturaleza — Directiva 2009/147/CE — Conservación de las aves silvestres — Zona de protección especial (ZPE) — Clasificación como ZPE de 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 2009/147 — Zona importante para la conservación de las aves (ZICA) — ZICA Rila — Clasificación parcial de la ZICA Rila como ZPE»

En el asunto C-97/17,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 24 de febrero de 2017,

Comisión Europea, representada por la Sra. P. Mihaylova y el Sr. C. Hermes, en calidad de agentes,
parte demandante,

contra

República de Bulgaria, representada por las Sras. E. Petranova y L. Zaharieva, en calidad de agentes,
parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Rosas, las Sras. C. Toader (Ponente) y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), al no haber clasificado como zona de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») los territorios más adecuados en número y superficie para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I de dicha Directiva por haber omitido incluir la totalidad de la zona importante para la conservación de las aves (en lo sucesivo, «ZICA») que cubre la cordillera de Rila (en lo sucesivo, «ZICA Rila») dentro de las ZPE.

Marco jurídico

- 2 Con arreglo a su artículo 1, apartado 1, la Directiva sobre las aves, se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado FUE. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.
- 3 El artículo 4, apartados 1 y 2, de dicha 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 [ZPE] los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies 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 A tenor del artículo 12, apartados 1 y 2, de la referida Directiva:

«1. Los Estados miembros remitirán a la Comisión cada tres años, a contar desde el 7 de abril de 1981, un informe sobre la aplicación de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la presente Directiva.

2. La Comisión preparará cada tres años un informe de síntesis basado en las informaciones contempladas en el apartado 1. La parte del proyecto de dicho informe relativa a las informaciones suministradas por un Estado miembro será remitida para su verificación a las autoridades de dicho Estado miembro. La versión final del informe será comunicada a los Estados miembros.»

Procedimiento administrativo previo

- 5 A raíz de una denuncia presentada por la Bulgarsko druzhestvo za zashtita na ptitsite (Sociedad búlgara de protección de las aves; en lo sucesivo, «BDZP»), miembro de la organización no gubernamental BirdLife International, el 6 de junio de 2008, la Comisión remitió a la República de Bulgaria un escrito de requerimiento en el que reprochaba a dicho Estado no haber clasificado en ZPE los territorios más adecuados en número y en superficie en lo que respecta a seis ZICA (Rila, Kaliakra, Tsentralen Balkan, Lomovete, Pirin y Zapadni Rodopi) y, por lo tanto, haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.
- 6 En sus respuestas al escrito de requerimiento, la República de Bulgaria se opuso a cualquier incumplimiento de la Directiva sobre las aves alegando, en particular, que una parte de la ZICA Rila, en concreto el Rilski manastir (Monasterio de Rila, Bulgaria), había sido, entre tanto, objeto de clasificación complementaria como ZPE.
- 7 Al no quedar satisfecha con el conjunto de estas respuestas, el 17 de octubre de 2014, la Comisión remitió a la República de Bulgaria un dictamen motivado en el que le reprochaba un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva. Sin embargo, el dictamen motivado se refería únicamente a la ZICA Rila, en la medida en que, mientras tanto, la ZICA Kaliakra había sido objeto de un procedimiento por incumplimiento particular sobre el que el Tribunal de Justicia se pronunció en la sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión/Bulgaria (C-141/14, EU:C:2016:8), y en que las ZICA Tsentralen Balkan, Lomovete, Pirin y Zapadni Rodopi se clasificaron en ZPE en una medida de gran envergadura.
- 8 En lo que respecta a la ZICA Rila, la Comisión declaró en su dictamen motivado que únicamente el 72 % de su superficie total se había clasificado como ZPE, lo que tenía el efecto de restringir la protección de 17 especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves.
- 9 El 15 de diciembre de 2014, la República de Bulgaria respondió al dictamen motivado y el 7 de septiembre de 2015 y el 3 de febrero de 2016, respectivamente, transmitió información complementaria y una actualización. El referido Estado miembro alegaba, esencialmente, en su respuesta que la clasificación del 72 % de la ZICA Rila en ZPE garantizaba «un nivel máximo de protección de las especies y de sus hábitats, descritos en la ZICA», pero que, guiada por un espíritu de buena cooperación, duplicaría los esfuerzos por examinar la cuestión de ampliar la superficie de la ZPE Rila.
- 10 Al considerar que, pese a las medidas adoptadas, la República de Bulgaria seguía sin cumplir las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 11 La República de Bulgaria alega que el recurso es inadmisibile e invoca, esencialmente, dos motivos en apoyo de su tesis.
- 12 En primer lugar, la República de Bulgaria afirma que la Comisión modificó el objeto del litigio. En efecto, si bien esta le había reprochado, en el escrito de requerimiento, no haber clasificado como ZPE los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, en el dictamen motivado y en las pretensiones de la demanda basó su imputación en que no se había clasificado como ZPE la totalidad de la ZICA Rila. Por esta razón, la República de Bulgaria no pudo cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión, ni alegar sus motivos de defensa frente a las imputaciones formuladas.
- 13 La República de Bulgaria subraya que, al leer el escrito de requerimiento, estaba convencida de que bastaba con garantizar una protección suficiente de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, de manera que adoptó las medidas necesarias para cumplir dicho escrito de requerimiento. Tan solo después de haber recibido el dictamen motivado constató que la Comisión le reprochaba, de hecho, no haber clasificado como ZPE la totalidad del territorio de la ZICA Rila.
- 14 En segundo lugar, la República de Bulgaria considera que, tanto en el dictamen motivado como en el escrito de demanda, la Comisión no señaló correctamente el objeto del litigio, ni indicó de manera coherente y precisa las razones por las que considera que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.
- 15 En particular, señala que la Comisión se limitó a indicar en general que la clasificación de tan solo una parte de la ZICA Rila como ZPE limitaba la protección de 17 especies enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, sin aportar, no obstante, elementos suficientes que permitieran identificar dichas especies.
- 16 En respuesta, la Comisión considera, en lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta modificación del objeto del litigio, que las conclusiones del escrito de requerimiento y las del dictamen motivado son idénticas y que no existe el más mínimo desajuste o diferencia entre los dos documentos. Sostiene que, durante el procedimiento administrativo previo, habida cuenta de los territorios adicionales que la República de Bulgaria clasificó como ZPE a raíz del escrito de requerimiento, el objeto del litigio se limitó sencillamente a la parte residual no clasificada de la ZICA Rila.
- 17 En lo que respecta, en segundo lugar, a la indicación supuestamente insuficiente del objeto del litigio, la Comisión observa que se basó en una disposición concreta de la Directiva sobre las aves y que presentó la lista de las 17 especies de aves cuya conservación no quedaba suficientemente garantizada con haberse clasificado tan solo una parte de la ZICA Rila como ZPE, al igual que la lista de las 9 especies de aves considerablemente afectadas por dicha clasificación incompleta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 18 En lo que respecta al motivo basado en la modificación del objeto del litigio, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el escrito de requerimiento tiene como finalidad, por un lado, delimitar el objeto del litigio e indicar al Estado miembro, al que se invita a presentar sus observaciones, los elementos necesarios para preparar su defensa y, por otro, darle la posibilidad de poner fin al incumplimiento antes de que se interponga el recurso ante el Tribunal de

Justicia (sentencias de 28 de marzo de 1985, Comisión/Italia, 274/83, EU:C:1985:148, apartado 19, y de 7 de abril de 2011, Comisión/Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, apartado 19 y jurisprudencia citada). En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones constituye, aun cuando este considere que no debe utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado FUE y su observancia es un requisito sustancial de forma de la regularidad del procedimiento por el que se declara el incumplimiento de un Estado miembro (sentencia de 14 de abril de 2011, Comisión/Rumanía, C-522/09, EU:C:2011:251, apartado 16).

- 19 No obstante, si bien el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que han llevado a la Comisión a la convicción de que el Estado miembro interesado ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, el escrito de requerimiento no está sujeto a unas exigencias de precisión tan estrictas como las que debe cumplir el dictamen motivado, ya que necesariamente aquel es solo un primer resumen sucinto de las imputaciones. Nada impide, pues, a la Comisión detallar en el dictamen motivado las imputaciones que ya formuló de manera más general en el escrito de requerimiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de abril de 2008, Comisión/Italia, C-337/05, EU:C:2008:203, apartado 23, y de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2014:67, apartado 40).
- 20 En el presente asunto, ha de señalarse que, tanto en el escrito de requerimiento como en el dictamen motivado, la Comisión indicó expresamente que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, al no haber clasificado como ZPE los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva.
- 21 La única diferencia entre esos documentos reside en que, en el escrito de requerimiento, la Comisión indicó que la República de Bulgaria había incumplido su obligación de clasificar como ZPE todos los territorios más adecuados para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, mientras que, en el dictamen motivado y en el escrito de recurso, al no estar satisfecha con los territorios clasificados como tales por dicho Estado miembro tras el escrito de requerimiento, precisó el objeto del litigio, limitándolo a la parte residual no clasificada de la ZICA Rila.
- 22 Por consiguiente, habida cuenta de que la totalidad de la ZICA Rila figuraba en la lista de los territorios más adecuados en número y en superficie, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, la República de Bulgaria no puede mantener que la Comisión modificó el objeto del litigio.
- 23 Por lo que respecta al motivo basado en la indicación supuestamente insuficiente del objeto del litigio en el escrito de recurso, ha de señalarse que, en virtud del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia aplicable al respecto, todo escrito de interposición del recurso debe contener el objeto del litigio y una exposición concisa de los motivos invocados. Esa indicación debe ser lo suficientemente clara y precisa como para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de este deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o no se pronuncie sobre una imputación (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de enero de 2010, Comisión/República Checa, C-343/08, EU:C:2010:14, apartado 26; de 15 de junio de 2010, Comisión/España, C-211/08, EU:C:2010:340, apartado 32, y de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, apartado 44).
- 24 Por otra parte, es jurisprudencia constante que el Tribunal de Justicia debe examinar si el dictamen motivado y el recurso formulan las imputaciones de forma congruente y precisa a fin de permitirle comprender exactamente el alcance de la violación del Derecho de la Unión reprochada, requisito

necesario para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (sentencia de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, apartado 43 y jurisprudencia citada).

- 25 En el presente asunto, ha de señalarse que, en las conclusiones del dictamen motivado y en las pretensiones del recurso, la Comisión indicó expresamente que el recurso por incumplimiento estaba basado en un incumplimiento por parte de la República de Bulgaria de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.
- 26 Por otra parte, en los fundamentos del dictamen motivado y del recurso, la Comisión alega que la clasificación tan solo parcial de la ZICA Rila como ZPE tenía el efecto de «restricción considerable» de la protección de 17 especies de aves de las mencionadas en el anexo I de la referida Directiva, a saber, el mochuelo boreal (*Aegolius funereus*), el grévol (*Bonasa bonasia*), la culebrera europea (*Circaetus gallicus*), el pico dorsiblanco (*Dendrocopos leucotos*), el picamaderos negro (*Dryocopus martius*), el halcón peregrino (*Falco peregrinus*), el mochuelo alpino (*Glaucidium passerinum*), el pico tridáctilo (*Picoides tridactylus*), el urogallo común (*Tetrao urogallus*), el águila real (*Aquila chrysaetos*), el chotacabras europeo (*Caprimulgus europaeus*), el guion de codornices (*Crex crex*), el pico mediano (*Dendrocopos medius*), el búho real (*Bubo bubo*), el alcaudón dorsirrojo (*Lanius collurio*), la alondra totovía (*Lullula arborea*) y el abejero europeo (*Pernis apivorus*), precisando incluso que las 9 primeras de dichas especies estaban «considerablemente afectadas».
- 27 Por lo tanto, debe considerarse que la Comisión formuló sus motivos de forma congruente y precisa en el sentido de la jurisprudencia citada en los apartados 23 y 24 de la presente sentencia.
- 28 Como consecuencia, el recurso es admisible.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 29 La Comisión alega que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, al no haber clasificado la totalidad de la ZICA Rila como ZPE.
- 30 A este respecto, la Comisión destaca la importancia de la parte de la ZICA Rila no clasificada como ZPE para la conservación de las aves, critica el hecho de que determinadas especies de aves quedan privadas de la protección que les garantizaría una clasificación íntegra de la ZICA Rila como ZPE y defiende la pertinencia de las pruebas presentadas para demostrar la necesidad de tal clasificación íntegra.
- 31 En primer lugar, en lo que respecta a la parte de la ZICA Rila no clasificada como ZPE, que cubre la zona situada al pie de la cordillera de Rila en torno a los límites de las ZPE Rila y Rilski manastir, la Comisión pone de relieve que una proporción considerable de dicha parte, es decir, el 75 %, está compuesta de bosques antiguos, esencialmente de coníferas, propicias para la conservación del mochuelo alpino, del mochuelo boreal y del pico tridáctilo, de los que se encuentran, en dichos bosques, las poblaciones más numerosas de anidación del país, por una parte, y del águila real, del urogallo común, del halcón peregrino, del picamaderos negro, del pico dorsiblanco, del chotacabras europeo y del grévol, por otra. la totalidad de la ZICA Rila forma parte de los lugares prioritarios, en Bulgaria y a escala de la Unión, para dichas especies.

- 32 Además, en el conjunto de la ZICA Rila se encuentran 130 especies diferentes, de las cuales 20 se mencionan en el anexo I de la Directiva sobre las aves y 41 son de importancia europea en el plano de la conservación, entre las que se encuentra una perteneciente a la categoría SPEC 1, como especie mundialmente amenazada, 14 de la categoría SPEC 2, como especies en estado de conservación europeo desfavorable de las que la mayoría de la población mundial se encuentra en Europa, y 26 de la categoría SPEC 3, como especies en estado de conservación europeo desfavorable, de las que la mayoría de la población mundial se encuentra fuera de Europa.
- 33 La totalidad de la ZICA Rila es de importancia mundial como zona representativa del bioma alpino, habida cuenta de que tres especies de aves restringidas a dicho bioma y características del mismo, de las cuatro registradas por la República de Bulgaria, están presentes en él, a saber, el treparriscos, la chova piquigualda y el acentor alpino. El territorio de la ZICA Rila es también uno de los más importantes de Europa para la conservación de las poblaciones de roquero rojo, petirrojo, pinzón vulgar, torcecuello, mirlo capiblanco, zorzal común, mirlo común, reyezuelo sencillo, curruca capirotada y pardillo común.
- 34 En estas circunstancias, la Comisión señala que los hábitats y la población de las especies más afectadas están repartidos tanto en la parte de la ZICA Rila clasificada como ZPE, como en la no clasificada. Habida cuenta de que la República de Bulgaria no ha presentado otros datos científicos que pudieran justificar que tan solo una parte de la ZICA Rila se clasifique como ZPE, la Comisión recuerda que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el inventario de las zonas importantes para la conservación de las aves en Europa (en lo sucesivo, «inventario ZICA»), constituye la referencia más actualizada y más precisa para la identificación de los lugares más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves.
- 35 En segundo lugar, la Comisión alega que la parte de la ZICA Rila clasificada como ZPE es muy insuficiente con respecto al área de reparto de la población nacional de especies de gran importancia mencionadas en dicho anexo.
- 36 En apoyo de la referida alegación, la Comisión recuerda que se basa en una evaluación de la base de datos sobre aves para las 114 ZPE inicialmente propuestas por la BDZP, efectuada por la Bulgarska Akademia na Naukite (Academia búlgara de ciencias, Bulgaria; en lo sucesivo, «BAN»), posteriormente revisada a raíz de un informe elaborado en 2008 por un grupo de trabajo nacional creado por el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas (en lo sucesivo, «Ministerio de Medio Ambiente»).
- 37 La Comisión añade que sus análisis se basan asimismo en información de la base de datos facilitada por la República de Bulgaria y en formularios normalizados de datos relativos a la ZPE Rila, también facilitados por las autoridades búlgaras.
- 38 A efectos de determinar la importancia de un lugar para la población de una especie determinada, la Comisión explica que se basa en el umbral del 1 % relativo a la población de anidación regional o nacional, utilizado por BirdLife International. Para excluir los casos de presencia fortuita y los lugares en los que habitan poblaciones menos numerosas, los lugares de que se trata deben albergar poblaciones numerosas de las especies y subespecies afectadas a escala de la Unión.
- 39 En tercer lugar, la Comisión precisa que la importancia de la parte de la ZICA Rila no clasificada como ZPE resulta asimismo de otros documentos que ponen de relieve la necesidad de proceder a la clasificación de territorios complementarios de dicha ZICA.
- 40 A este respecto, la referida institución señala que la propuesta de clasificación como ZPE del total de la ZICA Rila figuraba en el orden del día de una reunión de 11 de marzo de 2011 del Natsionalen savet po biologichno raznoobrazie (Consejo nacional para la biodiversidad, Bulgaria; en lo sucesivo,

«NSBR»), organismo de reciente creación en el seno de la BAN, y que dicha reunión se organizó a raíz de la redacción, el 28 de diciembre de 2010, por esta última, de un informe que contenía argumentos en favor de la designación de tres nuevas ZPE en la cordillera de Rila, que cubrían la práctica totalidad del territorio de la ZICA Rila que todavía no se había clasificado como ZPE, a saber, la ZPE Rilski manastir, la ZPE Rila Yug (Rila sur) y la ZPE Rila Sever (Rila norte). Estas dos últimas zonas fueron combinadas posteriormente por el Ministerio de Medio Ambiente en una sola denominada ZPE Rila buffer.

- 41 Mientras que el NSBR aprobó la designación de la ZPE Rilski manastir, se aplazó el examen de la propuesta de inclusión de la futura ZPE Rila buffer en la red «Natura 2000», sin que las autoridades búlgaras se opusieran a la necesidad de clasificar territorios complementarios de la ZICA Rila como ZPE. A este fin, en su respuesta al dictamen motivado, se obligaron a discutir la referida clasificación en el marco del NSBR en el mes de marzo de 2015.
- 42 Sobre la base de un acuerdo celebrado con el Ministerio de Medio Ambiente, la BDZP sometió una nueva propuesta de designación de la ZPE Rila buffer, que fue examinada en la reunión del NSBR que debía celebrarse el 22 de marzo de 2016. Entre tanto, en el curso de reuniones técnicas organizadas entre los servicios de la Comisión y las autoridades búlgaras competentes, así como durante la presentación de información escrita en el contexto del presente procedimiento, la República de Bulgaria dejó a la Comisión a la espera en lo que atañe a la cuestión de una nueva clasificación como ZPE justificando el retraso con obstáculos administrativos y de procedimiento.
- 43 Además, señala que la Comisión recibió de la BDZP un proyecto de formulario normalizado de datos elaborado por la BAN para la futura ZPE Rila buffer, que debía coincidir prácticamente en su totalidad con la parte todavía no clasificada de la ZICA Rila. En dicho proyecto se atribuía a la zona no clasificada una importancia aún mayor para la conservación de las especies en cuestión.
- 44 La importancia de la parte de la ZICA Rila todavía no clasificada como ZPE para las especies típicamente forestales mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, en particular, el urogallo común, el pico dorsiblanco y el pico tridáctilo, también se desprende de los nuevos planes de acción para dichas especies financiados por el Ministerio de Medio Ambiente mediante el programa operacional «Medio Ambiente» 2007-2013.
- 45 Por último, en lo que respecta a las alegaciones de la República de Bulgaria, formuladas durante el procedimiento administrativo previo para justificar la clasificación tan solo parcial de la ZICA Rila como ZPE, basadas, en particular, en el derecho de los Estados miembros a establecer una jerarquía entre las diferentes prioridades, como el desarrollo socioeconómico y las condiciones geográficas del país, la falta de fiabilidad de los datos disponibles, así como la voluntad de respetar un único calendario para la elección de las ZPE y los lugares de importancia comunitaria y para lograr que dichas zonas coincidan al máximo, la Comisión considera que dichos argumentos no se basan en ningún criterio ornitológico, por lo que no son pertinentes a efectos del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.
- 46 En su defensa, la República de Bulgaria invoca, esencialmente, cinco motivos.
- 47 En primer lugar, la República de Bulgaria subraya que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en lo que respecta a la elección de los territorios más adecuados para la clasificación como ZPE.
- 48 Recuerda que el mero hecho de que un lugar sea conveniente para la conservación de determinadas especies no basta para fundamentar una obligación de clasificarlo como ZPE. Las autoridades nacionales disponen a este respecto de un mejor conocimiento de la situación local. Además, la actualización de los datos científicos es necesaria para determinar la situación de las especies más amenazadas y de las especies que constituyen un patrimonio común de la Unión a fin de clasificar

como ZPE los territorios más apropiados. A este respecto, una presencia muy limitada en número de poblaciones de especies en determinados territorios no basta para considerar que estos son los más adecuados para la conservación de las especies en cuestión.

- 49 Asimismo recuerda que, según la jurisprudencia, los Estados miembros pueden demostrar por elementos de prueba científicos que las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves pueden cumplirse clasificando en ZPE lugares distintos de los resultantes del inventario de las ZICA y que cubran una superficie total inferior a la de estas (sentencia de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, C-378/01, EU:C:2003:176, apartado 18). Añade que, sobre la base del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros al aplicar los criterios ornitológicos a fin de identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, hizo una distinción entre, por una parte, los territorios más importantes para la conservación de las especies de aves de que se trata, previstas en el artículo 4, apartado 1, de la referida Directiva, y, por otra, los territorios menos importantes y que sufren una fuerte presión antrópica.
- 50 La República de Bulgaria se opone al razonamiento de la Comisión de que las ZICA constituyen necesariamente los lugares más adecuados en número y en superficie, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves. Según dicho Estado miembro, si bien el inventario ZICA constituye, a falta de pruebas científicas contrarias, un elemento de referencia que permite apreciar si el Estado miembro ha clasificado como ZPE territorios suficientes en número y en superficie para ofrecer protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, tal inventario no es jurídicamente vinculante (sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, EU:C:2000:670, apartado 25). Por lo tanto, los Estados miembros podrían cumplir las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves clasificando como ZPE lugares distintos de los resultantes del inventario ZICA.
- 51 En segundo lugar, la República de Bulgaria alega que la Comisión ha desnaturalizado los hechos, las pruebas presentadas y las alegaciones formuladas.
- 52 De este modo, sostiene, ante todo, que incumbe a la Comisión demostrar que una determinada superficie debe clasificarse como ZPE. Señala que, en el escrito de recurso, la Comisión afirma que la República de Bulgaria no se opone a la importancia de la ZICA Rila para la conservación de las aves. De este modo, la Comisión desnaturaliza los argumentos expuestos por la República de Bulgaria durante la fase anterior a la interposición del recurso. En efecto, el presente recurso no tiene por objeto la importancia de la ZICA Rila para la conservación de las aves. La República de Bulgaria sostiene en este contexto que la clasificación del 72 % de la ZICA Rila garantiza un nivel máximo de protección de las especies y de sus hábitats. A continuación, la Comisión se refiere, en su recurso, a datos que figuran en un cuadro presentado por la República de Bulgaria en la información adicional del mes de julio de 2009 y extrae de ella determinadas conclusiones. No obstante, no es posible determinar en qué datos precisos se basa la Comisión a este respecto. Por último, según la Comisión, se desprende de los datos y análisis disponibles que existe una restricción de la cobertura para 17 especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves. Pues bien, parece que las conclusiones de la Comisión se basan principalmente en información procedente de organismos no gubernamentales, cuya actualidad y fiabilidad son dudosas.
- 53 En tercer lugar, la República de Bulgaria alega que la Comisión no facilita ningún elemento de prueba en apoyo de su recurso. Sostiene que no existen datos científicos irrefutables que demuestren la necesidad de clasificar la totalidad de la ZICA Rila como ZPE y que los datos en que se basa el recurso de la Comisión no son fiables o no están actualizados. En el mes de marzo de 2014, la República de Bulgaria comunicó a la Comisión datos resultantes del informe previsto en el artículo 12 de la Directiva sobre las aves, relativa a las especies de aves de que se trata, datos que la Comisión no tuvo en cuenta en el dictamen motivado, ni en el escrito de interposición del recurso. Dicho Estado miembro comunica a este respecto una serie de datos que hacen que sea dudosa la exactitud de los

datos de la BDZP utilizados por la Comisión, de suerte que es necesario recabar datos científicos adicionales. Los datos de la propia BDZP ponen en duda la necesidad de clasificar la totalidad de la ZICA Rila como ZPE. En este contexto, aunque incumbe a la BDZP efectuar la selección y realizar la evaluación inicial de los territorios que representan las ZICA en Bulgaria, dicho organismo no ha presentado a las autoridades búlgaras competentes ni a los expertos científicos la información de que dispone relativa a los datos ornitológicos de los territorios situados fuera de las ZPE designadas.

- 54 Por otra parte, la República de Bulgaria considera que la Comisión no ha explicado el método y los análisis que la llevaron a concluir que la actual clasificación de una parte de la ZICA Rila como ZPE es insuficiente. Señala que, a este respecto, no se han tenido en cuenta los datos más recientes. Asimismo, la República de Bulgaria subraya que, con ocasión de la reunión del NSBR de 22 de marzo de 2016, los expertos expresaron sus dudas sobre la justificación de clasificar la totalidad de la ZICA Rila como ZPE.
- 55 Además, la República de Bulgaria afirma que no cabe considerar que los cálculos de la Comisión sean exactos.
- 56 En lo referente al criterio de que deben incluirse los lugares que albergan menos del 1 % de la población de anidación nacional de una especie, la República de Bulgaria estima que este no es el único criterio que pueda y deba aplicarse para identificar una ZPE. El número reducido de aves presentes en determinados lugares es un factor que también debe tomarse en consideración.
- 57 Por otra parte, impugna la falta de actualización de los datos utilizados por la Comisión resultantes del proyecto de biotopo *Corine Land Cover*, de los años 1990 o 2000, señalando que existen datos más recientes resultantes de dicho proyecto, de los años 2006 y 2012. La República de Bulgaria estima que se presentaron al Ministerio de Medio Ambiente datos más actuales en el marco del proyecto de plan de gestión del parque nacional de Rila para los años 2015 a 2024. Además, considera que ni en el dictamen motivado ni en el escrito de recurso la Comisión tuvo en cuenta o examinó datos relativos a las especies de aves en lo que respecta a las obligaciones derivadas del artículo 12 de la Directiva sobre las aves para los años 2008 a 2012.
- 58 En cuarto lugar, la República de Bulgaria alega que, debido a dificultades relacionadas con el procedimiento interno, no ha sido posible proceder a la clasificación, siquiera parcial, como ZPE de la parte de la ZICA Rila todavía no clasificada. En efecto, el NSBR, competente para examinar las propuestas de ZPE, no ha llegado a una posición unida sobre la necesidad de tal clasificación debido a contradicciones referentes a los datos científicos existentes y a su fiabilidad insuficiente, así como a las divergencias en las posturas de los miembros del NSBR en lo que respecta a los criterios ornitológicos aplicables.
- 59 En quinto lugar, por lo que respecta a la comprensión de las alegaciones de la República de Bulgaria, presentada por la Comisión en su recurso, dicho Estado miembro sostiene, en primer lugar, que, contrariamente a la conclusión de la Comisión, el posible desarrollo económico futuro en la zona no clasificada de la ZICA Rila no es determinante en su decisión de no clasificar la totalidad de la ZICA Rila como ZPE. La República de Bulgaria sostiene que, en cualquier caso, está facultada para establecer una jerarquía de sus prioridades. En segundo lugar, la razón de la no clasificación de la ZPE Rila buffer inicialmente proyectada no es, como sostiene la Comisión, la falta de fiabilidad de los datos disponibles, sino la falta de datos actuales e inequívocos que demuestren la necesidad de su clasificación. En tercer lugar, en lo que atañe a la supuesta voluntad de respetar un único calendario para la elección de las ZPE y de los lugares de importancia europea, la República de Bulgaria señala que no había invocado dicho motivo para justificar que no se clasificara la totalidad de la ZICA Rila como ZPE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 60 En primer lugar debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves obliga a los Estados miembros a clasificar como ZPE los territorios que se ajusten a los criterios ornitológicos determinados por esta disposición (sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión/Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 61 En segundo lugar, 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 (sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión/Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 62 En tercer lugar, en lo que atañe a la clasificación parcial de determinadas regiones, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, por una parte, la clasificación como ZPE no puede resultar de un examen aislado del valor ornitológico de cada una de las superficies controvertidas, sino que debe realizarse basándose en la consideración de los límites naturales del ecosistema en cuestión y que, por otra, los criterios ornitológicos, sobre los que debe sustentarse exclusivamente la clasificación, deben ser científicamente fundados (sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión/Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 63 A efectos de refutar la tesis de la Comisión de que la parte de la ZICA Rila clasificada como ZPE es insuficiente, la República de Bulgaria alega, ante todo, que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación al aplicar los criterios ornitológicos con objeto de identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves.
- 64 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros al elegir los territorios más adecuados para clasificarlos como ZPE no se refiere a la conveniencia de clasificar como ZPE los territorios que resulten ser los más adecuados según criterios ornitológicos, sino solo 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 sobre las aves (sentencia de 14 de enero de 2016, Comisión/Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 65 Como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado anterior, y como subrayó la Comisión acertadamente, si bien es cierto que los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación en lo que respecta a la elección de las ZPE, la decisión relativa a su clasificación y a su delimitación debe basarse únicamente en los criterios ornitológicos fijados por la Directiva sobre las aves. Por consiguiente, al haber establecido, a fin de identificar los territorios más adecuados para la clasificación como ZPE una distinción entre los territorios más importantes para la conservación de las especies previstas en el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva y los territorios menos importantes y que sufren una fuerte presión antrópica, la República de Bulgaria no ha permanecido dentro de los límites del margen de apreciación de que disponen los Estados miembros.
- 66 Por otra parte, habida cuenta de que, en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, los Estados miembros clasificarán en particular como ZPE los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies, un Estado miembro no puede, basándose en que dispone de un margen de apreciación en lo que respecta a la elección de las ZPE, clasificar como ZPE parajes cuyo número y superficie total sean manifiestamente inferiores al número y a la superficie total de lugares identificados como los más adecuados (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, C-3/96, EU:C:1998:238, apartado 63).

- 67 Por lo tanto, la República de Bulgaria no puede invocar el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para justificar la clasificación tan solo parcial como ZPE de territorios que, en su conjunto, responden a los criterios ornitológicos establecidos en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.
- 68 A continuación, la República de Bulgaria sostiene, esencialmente, que las pruebas presentadas por la Comisión en apoyo del incumplimiento alegado no son científicamente fiables y se basan en datos no actualizados.
- 69 A este respecto, es preciso recordar que, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. En efecto, la Comisión tiene que aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en presunciones (sentencia de 21 de julio de 2016, Comisión/Rumanía, C-104/15, no publicada, EU:C:2016:581, apartado 83 y jurisprudencia citada).
- 70 No obstante, dicha institución, que no dispone de facultades propias de investigación en la materia, depende en gran medida de los elementos presentados por posibles denunciantes, los organismos privados o públicos que actúen en el territorio del Estado miembro de que se trate y por el propio Estado miembro afectado. Asimismo, todo documento oficial expedido por las autoridades del Estado miembro de que se trate podrá considerarse una fuente apropiada de información a efectos de la incoación, por parte de la Comisión, del procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE (sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Eslovenia, C-140/14, no publicada, EU:C:2015:501, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 71 Por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta falta de fiabilidad de los datos científicos y jurídicos aportados por la Comisión, ha de señalarse que esos datos, de los cuales una parte fue facilitada por las propias autoridades búlgaras, fueron sometidos, durante los años 2007 a 2010, a una serie de evaluaciones llevadas a cabo por la BAN, por la BDZP y por grupos de trabajo *ad hoc* compuestos por expertos que representaban a las autoridades búlgaras, al entorno universitario y a organizaciones no gubernamentales, y fueron objeto, a continuación, de discusiones y de actualización en reuniones de expertos en el seno del NSBR.
- 72 Pues bien, se desprende de esos mismos datos que la parte no clasificada como ZPE de la ZICA Rila, en concreto el paraje Rila buffer, constituye un hábitat favorable para varias especies mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves. Por otro lado, el conjunto de la ZICA Rila presenta una importancia primordial para un gran número de dichas especies, y los hábitats de las más afectadas están repartidos tanto en la parte de la ZICA clasificada como ZPE como en la no clasificada.
- 73 Contrariamente al argumento de la República de Bulgaria de que la Comisión no precisó el método ni los análisis utilizados para cada una de las especies de que se trata, ha de señalarse que dicha institución aportó en el escrito de recurso datos pertinentes relativos a dicho método y a los referidos análisis, y presentó, en particular, una serie de cuadros que ponían de relieve el grado de afectación para cada especie de que se trata.
- 74 Asimismo, en lo que respecta a los resultados de las reuniones del NSBR, de 11 de marzo de 2011 y de 22 de marzo de 2016, a cuyo término la República de Bulgaria decidió aplazar su decisión sobre la eventual clasificación del paraje Rila buffer como ZPE, ha de señalarse que el NSBR no ha podido llegar a un consenso sobre la clasificación, debido, por un lado, a la oposición no de expertos científicos, sino de funcionarios de los diferentes ministerios implicados en el procedimiento, así como de los alcaldes, y, por otro, por las dificultades relacionadas con el procedimiento interno relativo a la clasificación como ZPE.

- 75 Ahora bien, tales dificultades no justifican la insuficiencia de la clasificación como ZPE de la ZICA Rila. Por otra parte, como subraya la Comisión, además del hecho de que ningún experto científico se opusiera a la clasificación como ZPE del lugar Rila buffer, los funcionarios municipales no presentaron ningún análisis científico en contra de tal clasificación, sino que se limitaron a proponer que se realizaran nuevos estudios.
- 76 A este respecto, ha de señalarse que, si bien toda clasificación supone que las autoridades competentes, basándose en los mejores conocimientos científicos disponibles, han adquirido el convencimiento de que el lugar de que se trata forma parte de los territorios más adecuados para la protección de las aves, ello no significa que, en general, la obligación de clasificación sea inoperante hasta tanto las autoridades hayan evaluado completamente y comprobado los nuevos conocimientos científicos (sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 77 La República de Bulgaria se opone también a la elección efectuada por la Comisión, a fin de determinar la importancia de la ZICA Rila para las especies de aves presentes en ella, de basarse en el umbral del 1 % relativo a la población de anidación regional o nacional, utilizado por BirdLife International.
- 78 No obstante, ha quedado acreditado que, frente a los criterios ornitológicos utilizados por BirdLife International, la República de Bulgaria no ha presentado otros que puedan verificarse de manera objetiva, a falta de pruebas científicas contrarias, dicho umbral constituye un elemento de referencia que permite apreciar si este Estado miembro debía haber clasificado como ZPE la totalidad de la ZICA Rila (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartados 53 y 54).
- 79 Por lo tanto, no cabe acoger el argumento de la República de Bulgaria sobre la falta de fiabilidad de los datos utilizados por la Comisión.
- 80 En segundo lugar, también debe descartarse la alegación de la República de Bulgaria de que existen datos más actuales relativos a determinadas especies, mencionados en el apartado 57 de la presente sentencia, que la Comisión ignoró, especies que se pretende proteger mediante la clasificación como ZPE del paraje Rila buffer.
- 81 Es cierto que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que es necesario actualizar los datos científicos para determinar la situación de las especies más amenazadas, así como la de las especies que constituyen un patrimonio común de la Unión a fin de clasificar como ZPE los territorios más apropiados y que procede utilizar los datos científicos más actualizados que se hallen disponibles al final del plazo establecido en el dictamen motivado (sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartado 47).
- 82 Sin embargo, a falta de datos científicos actualizados que puedan justificar una clasificación solamente parcial como ZPE de la ZICA Rila, la Comisión consideró acertadamente en su escrito de recurso que el inventario ZICA constituye la referencia más actualizada y más precisa para apreciar si la República de Bulgaria ha clasificado territorios suficientes en número y en superficie como ZPE en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartado 67). En efecto, dicho inventario, aunque no sea jurídicamente vinculante para los Estados miembros interesados, contiene datos científicos que permiten apreciar en qué medida un Estado miembro ha cumplido su obligación derivada de dicha disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, EU:C:2000:670, apartados 25 y 26).

- 83 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que habida cuenta del carácter científico del inventario ZICA, y al no haber presentado ningún Estado miembro prueba científica alguna encaminada a demostrar que podían cumplirse las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves clasificando como ZPE lugares que cubran una superficie total inferior a la de estos, podía utilizarse dicho inventario como elemento de referencia que permitiera apreciar si un Estado miembro había clasificado un número y una superficie suficientes de territorios como ZPE en el sentido de dicho artículo 4, apartado 1 (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, C-378/01, EU:C:2003:176, apartado 18, y de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartado 52).
- 84 Ahora bien, procede señalar que la República de Bulgaria, que se ha limitado a poner de relieve la necesidad de llevar a cabo estudios adicionales relativos a la ZICA Rila, no ha demostrado, tal como se desprende del expediente transmitido al Tribunal de Justicia, que pudiera cumplir las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves clasificando como ZPE lugares distintos de los indicados en el inventario ZICA establecido por la BDZP para el año 2007 y de una superficie total inferior a la indicada.
- 85 Además, los datos resultantes del informe previsto en el artículo 12 de dicha Directiva, que la Comisión también examinó, no revelan ningún dato que sea contrario a las pretensiones formuladas en el escrito de recurso.
- 86 De todas las consideraciones anteriores resulta que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, al no haber clasificado los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de dicha Directiva por no haber incluido la totalidad de la ZICA Rila en las ZPE.

Costas

- 87 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas a la República de Bulgaria y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) La República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, al no haber incluido la totalidad de la zona importante para la conservación de las aves que cubre la cordillera de Rila dentro de las zonas de protección especial, de manera que dicho Estado miembro no ha clasificado los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de dicha Directiva.**
- 2) Condenar en costas a la República de Bulgaria.**

Firmas