

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 6 de marzo de 2003 *

En el asunto C-240/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. E. Paasivirta y R.B. Wainwright, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Finlandia, representada por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: finés.

que tiene por objeto que se declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), al no haber clasificado de forma completa y definitiva las zonas de protección especial,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

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

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. H. von Holstein, Secretario adjunto;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 28 de febrero de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de abril de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de junio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), al no haber clasificado de forma completa y definitiva las zonas de protección especial.

La Directiva sobre las aves

- 2 El artículo 4, apartados 1, 2 y 3, de la Directiva sobre las aves prevé:

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

En este sentido se tendrán en cuenta:

- a) las especies amenazadas de extinción;

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

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

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

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

El procedimiento administrativo previo

- 3 Mediante escrito de 11 de octubre de 1996, las autoridades finlandesas cursaron a la Comisión distintas informaciones relativas a 15 territorios clasificados como zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») y que cubren una superficie total de 967 km².

- 4 El 10 de julio de 1998, la Comisión dirigió a la República de Finlandia un escrito de requerimiento en el cual reprochaba a esta última el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1, 2 y 3, de la Directiva sobre las aves. En dicho escrito se señalaba que la lista de las ZPE dirigida a la Comisión por el citado Estado miembro el 11 de octubre de 1996 era manifiestamente incompleta y no bastaba para cumplir las exigencias de la Directiva sobre las aves. El citado escrito mencionaba algunos ejemplos concretos de lugares, como las turberas de Kemihäärä, que hubieran debido clasificarse como ZPE.

- 5 Mediante escrito de 9 de octubre de 1998, el Gobierno finlandés informó a la Comisión de que el Consejo de Ministros finlandés había adoptado, el 20 de agosto de 1998, una decisión relativa a la propuesta finlandesa Natura 2000, conforme a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa

a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»). Esta decisión (en lo sucesivo, «decisión del Consejo de Ministros») contiene la lista de las ZPE designadas conforme al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

- 6 En este mismo escrito, se indicaba que la decisión del Consejo de Ministros, que le había sido comunicada con carácter provisional a la Comisión mediante escrito de 3 de septiembre de 1998, le sería notificada a esta última al finalizar el plazo previsto por la ley finlandesa para interponer recursos contra las decisiones del Consejo de Ministros, es decir, no antes de noviembre de 1998. El Gobierno finlandés subrayaba además que la lista de las ZPE que debía transmitirse a la Comisión indicaba también las zonas que eran objeto de un recurso ante un órgano jurisdiccional nacional y que por este motivo no podían integrarse en la red Natura 2000 como ZPE hasta que no se hubiera resuelto sobre tales recursos. Al término del citado escrito, se aclaraba que no se habían incluido las turberas de Kemihaara en la propuesta relativa al programa Natura 2000.

- 7 Mediante escrito de 15 de diciembre de 1998, el Gobierno finlandés declaró que, dentro del plazo previsto a tal efecto, se habían interpuesto alrededor de 850 recursos ante el Korkein hallinto-oikeus (Finlandia) con objeto de conseguir la modificación de 610 puntos distintos de la decisión del Consejo de Ministros. Numerosos recursos tuvieron por objeto que ésta se modificara en varios puntos. Sobre este particular, dicho Gobierno precisaba que se reservaba la posibilidad de modificar la lista de zonas pertenecientes a la red Natura 2000 remitida a la Comisión en el sentido indicado por el citado órgano jurisdiccional nacional cuando este último se hubiera pronunciado sobre los recursos interpuestos ante él. Por lo tanto, en lo que atañe a la Unión Europea, la decisión antes citada no había afectado a las zonas que eran objeto de un recurso. De esta forma, las ZPE previstas por la Directiva sobre las aves no podían formar parte de dicha red hasta que el Korkein hallinto-oikeus se hubiera pronunciado sobre los recursos en un sentido que permitiera su integración.

- 8 Mediante escrito de 17 de diciembre de 1998, la Comisión emitió un dictamen motivado en el cual consideraba que la clasificación de determinados lugares

como ZPE efectuada por las autoridades finlandesas no era suficiente o, por lo menos, que éstas no le habían facilitado la lista completa de las ZPE que debían ser clasificadas como tales ni tampoco las informaciones de carácter geográfico necesarias para ello. Según la Comisión, la República de Finlandia hubiera debido clasificar como ZPE al menos las 91 zonas propuestas en el Informe BirdLife de 1997 (en lo sucesivo, «Informe BirdLife») como zonas importantes para la conservación de las aves (se trata de las «Important Bird Areas»; en lo sucesivo, «IBA»), teniendo en cuenta los datos científicos disponibles. De estas zonas, tan sólo 12 habían sido clasificadas como ZPE. La Comisión volvió a subrayar que, en particular, las turberas de Kemihaara no habían sido clasificadas como ZPE pese a que esta región figura en el citado informe.

- 9 Mediante escrito de 23 de diciembre de 1998, las autoridades finlandesas comunicaron a la Comisión la decisión del Consejo de Ministros, que incluía en particular una lista de 439 ZPE cuya superficie total representa cerca de 2,81 millones de hectáreas.
- 10 Sin embargo, la citada decisión aclara que, por lo que atañe a la Comunidad Europea, la propuesta finlandesa no afecta a las zonas que son objeto de un recurso. Añade que, en lo que se refiere a las ZPE previstas por la Directiva sobre las aves, esto significa que la lista de éstas dirigida a la Comisión indica las zonas que son objeto de un recurso ante el Korkein hallinto-oikeus y que por este motivo no pueden integrarse en la red Natura 2000 como ZPE hasta que el citado órgano jurisdiccional se haya pronunciado sobre los citados recursos en un sentido que permita su integración en la citada red.
- 11 Mediante escrito de 11 de febrero de 1999, las autoridades finlandesas respondieron al dictamen motivado de la Comisión. Indicaron en particular que las ZPE propuestas con vistas a su incorporación a la red Natura 2000 se habían delimitado mediante criterios científicos. Este escrito venía a confirmar además que, habida cuenta de los recursos interpuestos contra la decisión del Consejo de Ministros, ésta no tenía fuerza de ley.

- 12 Mediante escrito dirigido a la Comisión el 19 de marzo de 1999, las autoridades finlandesas precisaron que, incluso por lo que atañe a las ZPE que no habían sido objeto de un recurso concreto, podría modificarse la decisión del Consejo de Ministros en razón de las resoluciones judiciales dictadas a raíz de recursos en los que se habían invocado vicios procesales.

Sobre el recurso

- 13 La Comisión imputa a la República de Finlandia, en primer lugar, no haber efectuado una clasificación definitiva de las ZPE y, en segundo lugar, no haber llevado a cabo una clasificación completa de éstas.

En lo relativo a la imputación basada en la falta de una clasificación definitiva de las ZPE

Alegaciones de las partes

- 14 La Comisión subraya que la lista de los territorios designados como ZPE que le fue remitida por las autoridades finlandesas el 23 de diciembre de 1998 no es definitiva, puesto que pueden introducirse modificaciones en ella como consecuencia del pronunciamiento sobre los recursos aún pendientes ante el Korkein hallinto-oikeus. Por lo tanto, la República de Finlandia ha infringido lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. Además, al no haber recibido la lista definitiva de las ZPE situadas en el territorio finlandés, la Comisión no pudo adoptar las medidas necesarias para crear una red coherente, tal y como establece el artículo 4, apartado 3, de dicha Directiva.

- 15 El Gobierno finlandés reconoce que, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, no había transmitido la lista definitiva de las ZPE. En efecto, en la referida fecha, aún no había entrado en vigor la decisión del Consejo de Ministros debido a los recursos que se habían interpuesto contra ella. Sin embargo, dicho Gobierno niega que el citado retraso haya irrogado un perjuicio a la consecución de los objetivos de las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats así como a la realización de los trabajos de la Comisión. En efecto, las autoridades finlandesas habían comunicado a la Comisión, mediante escrito de 18 de diciembre de 1998, es decir, antes de finalizar el referido plazo, las informaciones correspondientes a todas las zonas propuestas por ellas en virtud de la Directiva sobre los hábitats y a todas las ZPE clasificadas conforme a la Directiva sobre las aves. Por consiguiente, estas informaciones, notificadas mediante el formulario prescrito por la Decisión 97/266/CE de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, relativa a un formulario de información sobre un espacio propuesto para su inclusión en la red Natura 2000 (DO 1997, L 107, p. 1), responden a las exigencias del artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre las aves.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 16 Conviene recordar que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros una 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 de esta Directiva (véase la sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, C-3/96, Rec. p. I-3031, apartado 55). En virtud del apartado 2 de la misma disposición, los Estados miembros clasificarán también como ZPE las áreas de reproducción, de muda y de invernada de las especies migratorias no contempladas en dicho anexo cuya llegada sea regular, así como las zonas de descanso en su área de migración (véase, en este sentido, las sentencias de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia, C-166/97, Rec. p. I-1719, apartados 14 y 15, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, Rec. p. I-10799, apartado 16).

- 17 No se discute que algunos de los lugares que figuran en la lista de las ZPE enumeradas en la decisión del Consejo de Ministros debían clasificarse como ZPE en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.
- 18 Ha quedado acreditado que, dado que la decisión del Consejo de Ministros aún no había entrado en vigor en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado debido a los recursos que se habían interpuesto contra ella, los citados lugares aún no se habían clasificado definitivamente como ZPE.
-
- 19 Pues bien, no puede considerarse que una clasificación virtual de los lugares como ZPE, como la resultante de la decisión del Consejo de Ministros, que puede modificarse en función del resultado de los recursos interpuestos contra ella, constituya un cumplimiento válido de la obligación de clasificación que incumbe a los Estados miembros en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.
- 20 Por lo demás, la falta de una clasificación definitiva como ZPE de los lugares de que se trata puede impedir a la Comisión adoptar las medidas adecuadas para la coordinación necesaria a fin de que las ZPE constituyan una red coherente, conforme al artículo 4, apartado 3, de la Directiva sobre las aves.
- 21 Habida cuenta de cuanto antecede, procede declarar que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, al no haber clasificado definitivamente como ZPE determinados lugares que figuraban en la lista de las ZPE enumeradas en la decisión del Consejo de Ministros. Por consiguiente, debe considerarse que el recurso de la Comisión está fundado en este punto.

En lo relativo a la imputación basada en el carácter incompleto de la lista de las ZPE

Alegaciones de las partes

- 22 La Comisión recuerda que el informe BirdLife, elaborado en colaboración con la Dirección finlandesa del Medio Ambiente y propuesto con el fin de establecer la lista de las IBA, enumeraba 96 zonas dignas de figurar en la lista de las ZPE relativa al territorio finlandés. Sin embargo, la República de Finlandia únicamente procedió a clasificar 69 de estas zonas. En particular, las turberas de Kemihara, que están catalogadas en el informe BirdLife como un lugar de importancia internacional, no figuran en la lista de las ZPE relacionadas en la decisión del Consejo de Ministros. El valor ornitológico de estas turberas se debe al hecho de que constituyen una de las zonas de nidificación de especies enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves. La circunstancia de que no se mencione ni este lugar ni tampoco otros 17 lugares importantes para la conservación de las aves silvestres entre las ZPE propuestas por el citado Estado miembro demuestra que las autoridades finlandesas no han tenido en cuenta los criterios científicos durante el procedimiento de clasificación de las ZPE.
- 23 La Comisión añade que el informe BirdLife se ha visto confirmado, por lo que respecta a la lista de las IBA finlandesas, por la obra sobre las IBA en Europa titulada «Important Bird Areas in Europe» Volume I: Northern Europe, *BirdLife Conservation series n° 8*, BirdLife International, 2000. Habida cuenta de la dimensión europea de este inventario de las IBA y su valor científico, la República de Finlandia debería haber aportado unos medios de prueba científicos, si pretendía cuestionarlo. Pues bien, pese a las peticiones de la Comisión en este sentido, las autoridades finlandesas no presentaron datos que permitieran verificar que se había basado en criterios científicos para proceder a la elección de los lugares que debían clasificarse como ZPE. En cualquier caso, resulta evidente que no se clasificaron como ZPE algunas zonas de importante valor ornitológico.

24 El Gobierno finlandés sostiene, en primer lugar, que se basó en los criterios científicos señalados en la Directiva sobre las aves para elaborar la lista de las ZPE finlandesas. Sobre este particular, indica que remitió a la Comisión informaciones completas relativas a los criterios que la guiaron para elegir las citadas ZPE utilizando el formulario previsto en la Decisión 97/226. Además, dicho Gobierno aclara que, a lo largo del verano del año 2000, el Korkein hallinto-oikeus se pronunció sobre la totalidad de los recursos interpuestos contra la decisión del Consejo de Ministros. Este órgano jurisdiccional consideró que los criterios de elección y de delimitación de las ZPE eran de carácter ecológico, tal como prescriben las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats. El Korkein hallinto-oikeus llegó a esta conclusión tras haber examinado detenidamente cada uno de los recursos y después de haber comprobado que la citada decisión se basa, por lo que atañe a cada una de las zonas y a la delimitación de éstas, en hechos exactos y en estudios relativos al valor ecológico de los lugares fundados en unos conocimientos científicos fiables. Añade que, al término del citado examen, el Korkein hallinto-oikeus:

- estimó los recursos relativos a 50 zonas, 18 de las cuales eran ZPE mencionadas en la decisión del Consejo de Ministros;

- ordenó introducir modificaciones en la delimitación de 4 ZPE y, por lo que atañe a las otras 14 ZPE, devolvió el asunto al Consejo de Ministros para que las aumentara o redujera, según los casos, y

- en lo que se refiere a 4 lugares que no se recogen en el proyecto Natura 2000, devolvió el asunto al Consejo de Ministros. Se trata de las turberas de Kemihaara, así como de los lugares de Karunginjärvi, de Peuralamminneva y de Korpoo Långviken.

- 25 En segundo lugar, el Gobierno finlandés alega que el informe BirdLife no constituye un medio de prueba científico que permita apreciar si la República de Finlandia ha clasificado como ZPE los territorios más adecuados en el sentido del artículo 4 de la Directiva sobre las aves. En primer lugar, dicho informe no estaba finalizado en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, de forma que no era seguro que todas las zonas que se proponían en el mismo como IBA serían confirmadas a nivel internacional ni que BirdLife Finlandia, organismo que agrupa a las asociaciones ornitológicas finlandesas, no propondría otros lugares. Además, los criterios seguidos para proponer las citadas zonas como IBA no se prestan bien a la evaluación de la avifauna finlandesa y se han cometido distintos errores en lo que se refiere al recuento de los especímenes de las especies de aves protegidas. Finalmente, en el informe BirdLife se echan en falta algunas zonas aun cuando éstas revisten importancia para la avifauna, incluso a nivel internacional.
- 26 El Gobierno finlandés afirma sobre este particular que no habría podido fundar su elección de las ZPE tan sólo en el informe BirdLife, a menos que hubiera existido una lista de las IBA definitiva y confirmada a nivel internacional.
- 27 En tercer lugar, dicho Gobierno alega que la lista de las ZPE finlandesas tan sólo sería insuficiente si el número y la superficie de los lugares designados por este concepto fueran manifiestamente inferiores al número y a la superficie de los lugares considerados como los más adecuados para la conservación de las especies de aves contempladas en el artículo 4 de la Directiva sobre las aves. Ahora bien, las autoridades finlandesas clasificaron como ZPE un número más elevado de lugares y una superficie total más amplia que los previstos por el inventario de las IBA publicado en 1989 o por la lista de las IBA propuestas en el informe BirdLife. En cualquier caso, ni del artículo 4 de la Directiva ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la lista de las ZPE finlandesas deba ajustarse a la lista de las IBA enumeradas en el informe BirdLife. De la jurisprudencia tampoco se deduce que las autoridades finlandesas deban justificar científicamente la no inclusión en la lista de las ZPE de aquellos lugares que figuran en la citada lista de las IBA.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 28 Conviene recordar que, en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, la decisión del Consejo de Ministros incluía una lista de ZPE que no sólo no se hallaba en vigor, sino que tampoco era definitiva, ya que la citada lista podía ser modificada en particular mediante adiciones o retiradas de lugares, tal como ha indicado el Gobierno finlandés.
- 29 En estas circunstancias, no procede examinar la imputación de la Comisión en la medida en que se funda en la circunstancia de que la lista de las ZPE que figura en la decisión del Consejo de Ministros es incompleta, porque no prevé la clasificación como ZPE más que de 69 de los 96 lugares elegidos en el informe BirdLife como aptos para disfrutar de una clasificación de esta índole.
- 30 En efecto, habida cuenta de que, en la fecha en que expiró el citado plazo, la lista de que se trata aún no había entrado en vigor y tenía un carácter no definitivo y modificable, la imputación formulada por la Comisión no se refiere a una situación efectiva en el momento pertinente para apreciar la existencia de un posible incumplimiento.
- 31 Sin embargo, consta que, en la referida fecha, tan sólo se habían clasificado definitivamente como ZPE en Finlandia 15 lugares. También consta que la citada clasificación no era en ningún caso suficiente a la vista de las obligaciones que incumben a la República de Finlandia en virtud de la Directiva sobre las aves y, en particular, de su artículo 4, apartados 1 y 2.

- 32 Por consiguiente, procede declarar que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves al no haber clasificado como ZPE la totalidad de los lugares más adecuados en el sentido de tales disposiciones. Por lo tanto, debe también estimarse en este punto el recurso de la Comisión.
- 33 En consecuencia, es forzoso reconocer que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves al no haber clasificado de forma definitiva y completa las ZPE situadas en su territorio.

Costas

- 34 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 a la República de Finlandia. Al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

- 1) Declarar que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, al no haber clasificado de forma definitiva y completa las zonas de protección especial situadas en su territorio.

- 2) Condenar en costas a la República de Finlandia.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 6 de marzo de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Sexta

R. Grass

J.-P. Puissochet