

## CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 14 de septiembre de 2006<sup>1</sup>

### I. Introducción

1. En el presente procedimiento, la Comisión vuelve a demandar a otro Estado miembro por la insuficiente designación de zonas de protección especial para las aves (en lo sucesivo, «ZEPA») de conformidad con la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres<sup>2</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»). Por infracciones del mismo tipo ha obtenido ya la condena de los Países Bajos,<sup>3</sup> Francia,<sup>4</sup> Finlandia<sup>5</sup> e Italia.<sup>6</sup> Asimismo, están pendientes los recursos contra

España<sup>7</sup> e Irlanda.<sup>8</sup> Además, la Comisión está preparando un recurso contra Portugal.<sup>9</sup>

2. La cuestión central de estos recursos consiste en la prueba, respectivamente, de que un Estado miembro no ha designado aún todas las áreas que deben constituir zonas de protección especial. En el presente asunto, la Comisión se basa en los datos sobre Grecia de un inventario de las áreas ornitológicas más importantes de Europa (en lo sucesivo, «IBA 2000», siglas que corresponden a Important Bird Area o Important Bird Areas, es decir, área o áreas importantes para las aves), publicado en el año 2000 por la organización no gubernamental BirdLife International, una federación internacional que engloba a organizaciones nacionales de protección de aves.<sup>10</sup> Grecia lo rechaza, arguyendo, en esencia, que este inventario

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.

3 — Sentencia de 19 de mayo de 1998 (C-3/96, Rec. p. I-3031).

4 — Sentencia de 26 de noviembre de 2002 (C-202/01, Rec. p. I-11019).

5 — Sentencia de 6 de marzo de 2003 (C-240/00, Rec. p. I-2187).

6 — Sentencia de 20 de marzo de 2003 (C-378/01, Rec. p. I-2857).

7 — Véanse mis conclusiones, presentadas también hoy, en el asunto C-235/04.

8 — Véanse mis conclusiones, presentadas también hoy, en el asunto C-418/04.

9 — Comunicado de prensa IP/05/45 de la Comisión, de 14 de enero de 2005.

10 — Heath, M.F. & Evans, M.I., *Important Bird Areas in Europe. Priority sites for conservation. Volume 2: Southern Europe*, BirdLife Conservation Series n° 8, vol. II, Cambridge, 2000, pp. 261 y ss.

debe ser revisado, para lo cual se necesita más tiempo.

c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;

## II. Marco jurídico

3. El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves regula qué zonas deben clasificar los Estados miembros como ZEPA; el apartado 3 establece qué información relativa a esa clasificación deben transmitir a la Comisión:

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.

«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.

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

En este sentido se tendrán en cuenta:

a) las especies amenazadas de extinción;

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

b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;

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.

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.»

4. El noveno considerando aclara esta norma:

«Considerando que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves; que determinadas especies de aves deben ser objeto de medidas de conservación especiales con respecto a su hábitat con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución; que dichas medidas deben, asimismo tener en cuenta las especies migratorias y estar coordinadas con miras al establecimiento de una red coherente».

5. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>11</sup> (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), la red «Natura 2000», creada por esta Directiva, incluye también las ZEPA designadas por los Estados miembros en virtud de la Directiva sobre las aves.

### III. Procedimiento administrativo previo y pretensiones

6. Con fecha de 21 de diciembre de 2001, la Comisión dirigió al Gobierno griego un escrito de requerimiento para que presentase observaciones, de conformidad con el artículo 226 CE. La Comisión criticaba a Grecia el hecho de haber designado demasiado pocas ZEPA con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre las aves. Como prueba de la insuficiente designación de ZEPA, la Comisión se basaba en el IBA 2000. En este inventario se indican, con respecto a Grecia, 186 parajes que debían ser designados ZEPA, con una superficie aproximada de 33.200 km<sup>2</sup>, lo que corresponde al 25,2 % del territorio griego.

<sup>11</sup> — DO L 206, p. 7.

7. A continuación, Grecia proporcionó a la Comisión más información sobre las ZEPA ya designadas. Así, la Comisión tenía información sobre 110 ZEPA designadas en Grecia. Las autoridades griegas anunciaron unas 40 ZEPA más.

8. Con fecha de 19 de diciembre de 2002, la Comisión dirigió al Gobierno griego un dictamen motivado en el que mantenía sus imputaciones.

9. El 20 de febrero de 2003, la Representación Permanente de Grecia transmitió a la Comisión información sobre otras 40 ZEPA, así como sobre modificaciones de los límites de 10 ZEPA existentes. Las 151 ZEPA actuales cubren una superficie de 13.703 km<sup>2</sup>, de los que 13.136 km<sup>2</sup> se hallan en tierra y corresponden al 10 % del territorio griego, y 567 km<sup>2</sup> son marinos.<sup>12</sup>

10. La Comisión no consideró suficientes estos progresos, por lo que interpuso un recurso el 2 de agosto de 2004.

11. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Helénica 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 haber designado un número y una superficie de zonas de protección especial (ZEPA) manifiestamente inferiores al número y la superficie de las que cumplen los requisitos para ser designadas ZEPA en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva;
- al haber delimitado ZEPA con una superficie manifiestamente inferior a la de las correspondientes áreas recogidas en la lista IBA 2000, que cumplen los requisitos para ser designadas ZEPA;
- al no haber establecido ninguna ZEPA para muchas especies de aves recogidas en el anexo I de la Directiva 79/409, o haber designado como ZEPA terrenos en los que las especies de que se trata no tienen suficiente presencia;
- al no haber establecido ninguna ZEPA para muchas especies de aves migratorias o haber designado como

12 — Datos del barómetro Natura de la Comisión, versión de junio de 2006, [europa.eu.int/comm/environment/nature/nature\\_conservation/useful\\_info/barometer/barometer.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm)

ZEPA zonas en las que las especies controvertidas no tienen suficiente presencia.

#### IV. **Apreciación**

14. La Comisión acusa a Grecia de haber infringido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

- 2) Condene en costas a la República Helénica.

12. La República Helénica solicita al Tribunal de Justicia que:

##### *A. Sobre la amplitud que ha de tener esta apreciación*

- 1) Desestime el recurso de la Comisión.

15. El recurso está dividido en cuatro motivos: Grecia ha designado manifiestamente demasiado pocas ZEPA; las ZEPA designadas son manifiestamente inferiores a la superficie que debía designarse; no se han designado ZEPA o son demasiado pocas las designadas para muchas especies de aves del anexo I, y lo mismo sucede en relación con muchas especies de aves migratorias de presencia regular. Pues bien, no es necesario analizar en detalle la totalidad de estos motivos.

- 2) Condene en costas a la Comisión.

13. En el procedimiento han intervenido, en apoyo de Grecia: el Reino de España, la República Portuguesa, la República Francesa y la República de Finlandia.

16. En todo caso, procede desestimar las pretensiones de la Comisión en la medida en que se refieren a que Grecia no ha designado *ninguna* ZEPA para *muchas* de las especies del anexo I y para muchas de las aves migratorias no mencionadas en dicho anexo. En efecto, menciona únicamente un ave del

anexo I, el trepador de Krüper (*Sitta krueperi*), y ningún ave migratoria para la que no se haya designado ZEPa alguna.<sup>13</sup> En cambio, respecto a esta única especie, Grecia ha reconocido expresamente las imputaciones de la Comisión.

17. No es posible comprobar –a diferencia de una serie de procedimientos de semejante configuración–<sup>14</sup> que la admisión de las imputaciones, mediante la designación de nuevas zonas, sea más amplia. Tal designación debería considerarse un reconocimiento de las deficiencias, en todo caso, si hubiese tenido lugar una vez expirado el plazo señalado en el dictamen motivado, dado que la infracción tiene que concurrir en ese momento, para poder fundamentar el recurso.<sup>15</sup> Partiendo de la presunción de que la fecha del escrito al que acompaña el dictamen motivado coincide con el día de la notificación a la Representación Permanente, el plazo del dictamen motivado expiró dos meses después del 19 de diciembre de 2002, es decir, el 19 de febrero de 2003. Las últimas ZEPa fueron designadas, según los datos no discutidos de Grecia, mediante un documento del Ministerio de Medio Ambiente,

con el número 125310/578, de 11 de febrero de 2003, a saber, dentro del plazo que la Comisión había señalado.

18. Ahora bien, en el procedimiento judicial, Grecia ha reconocido expresamente que no se habían designado suficientes ZEPa para otras especies mencionadas en el anexo I, a saber, el ratonero moro (*Buteo rufinus*), el cernícalo primilla (*Falco naumanni*) y el escribano cinéreo (*Emberiza cineracea*). Existen preparativos para designar diez nuevas zonas para estas especies. De este modo, Grecia admite parcialmente el primer motivo de recurso –insuficiente designación de ZEPa– y el tercero –insuficiente designación de ZEPa para determinadas especies del anexo I.

19. Sin embargo, la Comisión espera obviamente que se designen más zonas y todavía menciona ocho especies más del anexo I para las que no han sido designadas suficientes ZEPa. Por lo tanto, procede examinar también estos motivos de recurso. Esto se aplica, en particular, al segundo motivo –la deficiente delimitación de ZEPa dentro de las IBA– y al cuarto –la insuficiente cobertura de determinadas aves migratorias en las ZEPa.

20. Procede examinar en esa medida los cuatro motivos de recurso. Este examen

13 – Si bien en la vista oral la Comisión alegó que tampoco se había designado ningún territorio para el cernícalo primilla, esta especie tiene una presencia «frecuente», por ejemplo, en la ZEPa «Dionisiades islands» que coincide al 100 % con la IBA n° 192 (véase el IBA 2000, vol. II, p. 329).

14 – Véanse las sentencias de 26 de noviembre de 2002, Comisión/Francia, citada en la nota 4, apartados 19 y ss., de 6 de marzo de 2003, Comisión/Finlandia, citada en la nota 5, apartados 28 y ss., y de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, citada en la nota 6, apartado 16, así como mis conclusiones de hoy en el asunto Comisión/España (C-235/04), puntos 26 y ss.

15 – Sentencias de 4 de julio de 2002, Comisión/Grecia (C-173/01, Rec. p. I-6129), apartado 7; de 10 de abril de 2003, Comisión/Francia (C-114/02, Rec. p. I-3783), apartado 9, y de 18 de mayo de 2006, Comisión/España (C-221/04, Rec. p. I-4515), apartado 23.

puede ser conjunto. Si bien los motivos se basan en dos disposiciones distintas de la Directiva sobre las aves, a saber, los apartados 1 y 2 del artículo 4, éstas tienen por objeto una obligación de naturaleza similar: la designación de las ZEPA. La Comisión basa materialmente los cuatro motivos en la parte griega del inventario de áreas IBA 2000 y, en definitiva, sólo ilustra en qué medida las designaciones griegas de las zonas son inferiores al inventario.

#### *B. Sobre la base jurídica de la obligación de designación*

21. La base jurídica de la obligación de designación es una cuestión pacífica entre las partes.

22. Con arreglo al artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva sobre las aves, los Estados miembros clasificarán como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies del anexo I. En este contexto, deben tenerse en cuenta las necesidades de protección de esas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable esta Directiva. No se puede eludir esta obligación adoptando otras medidas de protección especiales.<sup>16</sup>

23. En virtud del artículo 4, apartado 2, los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el anexo I cuya llegada sea regular, 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.

24. Del artículo 4, apartado 3, y del noveno considerando de la Directiva sobre las aves se desprende, entre otros, que las ZEPA deben constituir una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de dicha Directiva.

25. Según jurisprudencia reiterada, si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial, sin embargo, la clasificación y delimitación de dichas zonas debe decidirse exclusivamente con arreglo a los criterios ornitológicos determinados por la Directiva. Otros criterios, en particular, de índole económica y social, no pueden desempeñar ningún papel en la clasificación de las zonas.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> — Sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartados 55 y ss.

<sup>17</sup> — Sentencias de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, denominada «Marismas de Santoña» (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartado 26; de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds, denominada «Lappel Bank» (C-44/95, Rec. p. I-3805), apartado 26, y de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartados 59 y ss.

26. Dado que, en el momento de su adhesión, Grecia no obtuvo ningún período transitorio para la adaptación de la Directiva sobre las aves, ésta era aplicable para Grecia, de la misma manera que para los Estados miembros de entonces, a partir de la fecha de la adhesión, el 1 de enero de 1981. Puesto que el plazo de adaptación de dos años no había expirado aún en esa fecha, Grecia estaba obligada a cumplir la obligación de designación en la fecha en que expiraba el plazo de adaptación, el 6 de abril de 1981.<sup>18</sup>

*C. Sobre la prueba de la insuficiente designación de ZEPA*

27. La Comisión basa sus imputaciones relativas a las zonas en que el IBA 2000 menciona para Grecia 186 parajes. Sólo 141 de ellos han sido designados, total o parcialmente, ZEPA. En total, sólo ha sido designado un 40 % de las superficies mencionadas en el IBA 2000. Respecto a 67 IBA, ha sido designado más del 75 % de la superficie y respecto a otras 90, más del 50 %. 45 IBA no están cubiertas en absoluto mediante designaciones. De este modo, es manifiesto que Grecia no ha cumplido su obligación de designar zonas.

28. Este análisis numérico de las diferencias entre el IBA 2000 y las designaciones griegas es, en parte, casi incomprensible. Si se suman las cifras de la Comisión relativas a la cobertura del 75 % y del 50 % de las IBA más la cifra de las áreas para las que no se ha designado ninguna ZEPA, se obtiene un resultado de 202 parajes, pese a que el IBA 2000 menciona para Grecia sólo 186. Por lo tanto, aparentemente algunos parajes han sido contabilizados dos veces.

29. A pesar de estas imprecisiones, el argumento básico de la Comisión está claro: las designaciones griegas de zonas sólo cubren parcialmente la lista de áreas del IBA 2000. 45 IBA no están cubiertas por ZEPA; en total, las ZEPA griegas cubren un 40 % de las superficies de las IBA. La gran mayoría de las IBA parece estar cubierta en menos del 75 %. Sólo respecto al resto de 67 parajes, cubiertos en más del 75 %, la Comisión parece considerar que la cobertura es suficiente.

30. Por otra parte, la Comisión menciona doce especies de aves del anexo I, para las no se han designado como ZEPA, o no lo han sido totalmente, áreas importantes indicadas en el IBA 2000. También hay muchas IBA importantes para especies de aves migratorias que no se recogen en el anexo I, pero que tienen que ser designadas como ZEPA

<sup>18</sup> — Véase la sentencia *Marismas de Santoña*, citada en la nota 17, apartado 11.

con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre las aves.

31. Tampoco a este respecto, las alegaciones de la Comisión están libres de contradicciones e imprecisiones. Como acertadamente señala Grecia, la Comisión menciona para el águila perdicera (*Hieraaetus fasciatus*) dos de las IBA más importantes, insuficientemente cubiertas por ZEPA, que fueron recogidas en el inventario sin basarse en los criterios en virtud de los cuales debe ser designada la zona para esa especie con arreglo al IBA 2000. Sin embargo, no se puede descartar que, entretanto, existan nuevos datos de que esas zonas son especialmente importantes para esta especie y que, por lo tanto, han de ser designadas,<sup>19</sup> pero la Comisión no aporta dato alguno a este respecto.

32. Ahora bien, estas deficiencias no quitan al recurso tampoco en este extremo su fundamento. En esencia, el argumento de la Comisión se basa también para las especies, en las divergencias entre el IBA 2000 y las designaciones griegas.

33. Por consiguiente, el éxito del recurso depende de si la diferencia entre el IBA 2000 y las designaciones griegas prueba que Grecia no ha cumplido su obligación de designación de las ZEPA de modo suficiente.

34. Un inventario de áreas como el IBA 2000 puede contribuir, en principio, a probar que un Estado miembro no ha cumplido su obligación de designación de las ZEPA de modo suficiente. El Tribunal de Justicia ha declarado que, habida cuenta del carácter científico del IBA 89 y no presentándose ninguna prueba científica de que puedan cumplirse las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, mediante la designación como ZEPA de lugares distintos de los que figuran en el citado inventario y que cubran una superficie total inferior a la de éstos, el mencionado inventario, sin ser jurídicamente vinculante para el Estado miembro afectado, puede ser utilizado por el Tribunal de Justicia como dato de referencia que permite apreciar si este Estado miembro ha clasificado como ZEPA un número y una superficie suficientes de territorios en el sentido de las disposiciones anteriormente citadas de la Directiva.<sup>20</sup>

35. El IBA 89 es un inventario, presentado en el año 1989, de zonas de gran interés para la conservación de las aves silvestres en la Comunidad, preparado para la Dirección

19 — Véase la sentencia de 23 de marzo de 2006, Comisión/Austria, denominada «Lauteracher Ried» (C-209/04, Rec. p. I-2755), apartado 44.

20 — Sentencias de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartados 68 a 70, y de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, citada en la nota 6, apartado 18.

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.<sup>21</sup>

36. El IBA 2000 es un inventario más reciente. Para Grecia, recoge claramente más IBA, en número y superficie, que el IBA 89. Que el nuevo inventario sea adecuado como medio de prueba en el sentido antes expuesto, depende de si demuestra tener una calidad científica análoga.

37. Las áreas recogidas en los dos inventarios resultan de la aplicación de determinados criterios a datos relativos a la presencia de aves. Los criterios del IBA 2000 se corresponden en su mayor parte con los del IBA 89. El incremento del número y extensión de las áreas es consecuencia, esencialmente, de una mejora de los datos sobre la presencia de aves.

38. La participación de la Comisión en el IBA 89 se limitó, en esencia, a acompañar la elaboración de los criterios por los ornitólogos. Dado que los criterios han seguido siendo utilizados en su mayoría, la Comisión

es responsable, al menos indirectamente, también del IBA 2000. Ya en el IBA 89, la Comisión apenas pudo supervisar, en cambio, la recogida de datos, dado que no podía comprobar la existencia y amplitud de cada una de las poblaciones de aves señaladas. Es manifiesto que la Comisión está convencida del valor científico del inventario, puesto que ha iniciado varios procedimientos por insuficiente designación de ZEPA basándose en él. Por consiguiente, tampoco a este respecto existe una diferencia significativa entre el IBA 89 y el IBA 2000.

39. El Reino de España, que apoya a Grecia, critica al IBA 2000 el hecho de ser un inventario elaborado por organizaciones no gubernamentales. Aunque es cierto, este elemento no pone en tela de juicio su calidad científica.<sup>22</sup> Su editor es BirdLife International, una federación de organizaciones nacionales de protección de las aves, la cual ya participó en el IBA 89 bajo el nombre de Consejo Internacional para la Protección de las Aves. El Grupo Europeo para la Conservación de las Aves, que también participó entonces, era un grupo de expertos *ad hoc* de dicho Consejo. La recogida de datos para la parte griega del IBA 2000 se basa en las contribuciones de un gran número de ornitólogos. Muchos de ellos son miembros de la sociedad griega de protección de las aves EOE, que asiste al Gobierno griego en la identificación y delimitación de posibles

21 — Sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartado 68.

22 — Véanse, a este respecto y, en especial, en relación con la parte española del IBA 2000, más detalles en mis conclusiones de hoy en el asunto Comisión/España (C-235/04), puntos 46 y ss.

ZEPA. El reconocimiento de que gozan los autores de la parte griega se demuestra, en especial, en que precisamente el Estado griego, a través del Ministerio de Medio Ambiente, ha impulsado la elaboración del inventario.<sup>23</sup> Además, también han apoyado dichos trabajos los Países Bajos, a través de su embajada en Grecia, y una organización británica de protección de las aves, la Royal Society for the Protection of Birds.

40. De este modo, los inventarios IBA 89 e IBA 2000 son análogos desde el punto de vista de su calidad científica. Puesto que se basa en datos más actuales, el IBA 2000 constituye la mejor fuente científica y, por lo tanto, merece prioridad.

41. Como han destacado, en particular, la Comisión, Finlandia, Francia y Portugal, el inventario en cuanto tal no es obligatorio, sino que puede ser refutado con mejores datos científicos. El Gobierno griego no cuestiona, sin embargo, la calidad científica del IBA 2000 en su totalidad, ni tampoco aporta prueba científica alguna de que, mediante la designación de menos zonas, o

de zonas más pequeñas, se puedan cumplir las obligaciones que se derivan del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

42. En apoyo de Grecia, Finlandia alega que, para refutar la imputación relativa a la insuficiente designación, los Estados miembros no están obligados a probar, respecto a cada una de las IBA indicadas no designadas, que no se trata de los territorios más adecuados. Lo contrario supondría una carga desproporcionada. Antes bien, considera que es suficiente con la prueba científica general de haber designado suficientes zonas. Pues bien, en el presente asunto es irrelevante este argumento, dado que Grecia no ha aportado ninguna prueba, ni general ni singular para cada zona, de que las designaciones sean suficientes.

43. En consecuencia, la Comisión ha probado, en principio, esta imputación.

44. Sin embargo, el Gobierno griego alega que, antes de poder designar como ZEPA las áreas mencionadas en el IBA 2000, habría que volver a realizar un examen científico de éstas. En su opinión, el IBA 2000 es una útil fuente de referencia, pero no sin algunas deficiencias, en particular, por lo que respecta a la delimitación de las zonas. Afirma

<sup>23</sup> — IBA 2000, vol. II, p. 274.

haber terminado la revisión de diez zonas. En su escrito de dúplica, Grecia informó de que se había llegado a la conclusión de que el 62,96 % de las respectivas IBA, de una superficie total de 305.146 hectáreas, requiere designación (la cuota varía, en función de la zona, entre el 37 % y el 111,49 %). Aún se están revisando 69 de las IBA. En este contexto, Grecia dice haber empezado a modificar los criterios para la identificación y delimitación de las posibles ZEPA.

45. No es improbable, que estos esfuerzos conduzcan a crear un corredor de ZEPA designadas, de idéntico valor científico al IBA 2000 o, incluso, de mejor calidad ornitológica. De ser así, la fuerza probatoria del IBA 2000, respecto a la insuficiente designación de zonas, sería refutada. Sin embargo, a fecha de hoy y sobre la base de lo expuesto por el Gobierno griego, no es posible comprobar lo anterior, dado que no se han concluido aún los estudios científicos ni han sido aportados al Tribunal de Justicia.

46. Con dichas cifras, Grecia tampoco puede poner en tela de juicio la calidad material del IBA 2000, en particular, respecto a la delimitación de las zonas. A estos efectos, sus alegaciones tampoco están suficientemente sustanciadas para permitir un examen del Tribunal de Justicia.

47. Con esta alegación, Grecia quiere mostrar, principalmente, que, en cuanto a la publicación de nuevos datos científicos sobre zonas que deban ser designadas, la Comisión tiene que conceder a los Estados miembros suficiente plazo para comprobar dichos datos y sólo entonces extraer las consecuencias pertinentes. Apoyan este argumento Francia, Portugal y España.

48. Este argumento se basa en una acertada apreciación: la responsabilidad de designar las ZEPA recae exclusivamente sobre los Estados miembros. No pueden librarse de su responsabilidad sencillamente aceptando y aplicando los conocimientos de otros organismos, tampoco los de las organizaciones de protección de aves. Antes bien, cada designación presupone que la zona de que se trata forma parte de los territorios más adecuados para la protección de las aves según el juicio de los órganos competentes, basado en los mejores datos científicos disponibles.<sup>24</sup>

49. Sin embargo, de lo anterior no se desprende que, en general, deje de haber una obligación de designación en tanto los órganos competentes no hayan examinado y verificado completamente los nuevos datos

24 — Véanse las sentencias de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, denominada «periodos de caza» (C-157/89, Rec. p. I-57), apartado 15, y de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, Rec. p. I-5083), apartado 27.

científicos. Antes bien, procede recordar que el deber de designación existe ya desde que expiró el plazo para adaptarse a la Directiva sobre las aves, en el caso de Grecia, desde el 6 de abril de 1981.<sup>25</sup> La obligación de designación tampoco queda limitada por el estado en que se hallen los conocimientos científicos en una fecha determinada.<sup>26</sup>

50. Esta obligación conlleva otro deber: el de identificar los territorios más adecuados. El artículo 10 de la Directiva sobre las aves, en relación con el anexo V, obliga por ello a los Estados miembros a fomentar las investigaciones y trabajos necesarios. Por consiguiente, ya en 1981, Grecia tenía que haber efectuado una completa lista científica de la población de aves que se halla en su territorio y haber designado las ZEPAs que de ello resultasen. De haberse cumplido plenamente esta obligación, el IBA 2000 contendría sólo las ZEPAs, o Grecia podría refutar fácilmente todas las demás designaciones de ZEPAs que se le exigiesen. Sólo podrían nacer otras obligaciones de designación, si la población de aves cambiase, circunstancia que ninguna de las partes alega en el presente asunto.

51. Conceder ahora a Grecia un plazo adicional para comprobar las fuentes científicas

más disponibles conduciría a sujetar la obligación de designación de ZEPAs a una condición no prevista en el artículo 4 de la Directiva sobre las aves, a saber, la prueba por parte de terceros de que aún no existen zonas protegidas que hubiesen tenido que ser designadas. Tal requisito iría no sólo en contra del tenor de las normas, sino también contra los objetivos de la Directiva sobre las aves y la responsabilidad de los Estados miembros —que no de terceros— en ella establecida respecto al patrimonio (natural) común en su territorio.<sup>27</sup> La necesidad de revisar el IBA 2000 no puede justificar, por lo tanto, la falta de designación de las ZEPAs.

52. Por otra parte, Grecia alega que se había puesto de acuerdo con la Comisión sobre el programa para revisar las zonas. Si con esta alegación se pretende formular una excepción al recurso, Grecia debería haber expuesto, al menos, pormenorizadamente a qué acuerdos llegó con la Comisión y en qué medida se oponen éstos al recurso. El mero hecho de que la Comisión y un Estado miembro discutan medidas para poner término a una imputación de incumplimiento del Derecho comunitario no puede impedir, en cualquier caso, que la Comisión interponga un recurso. Antes bien, el principio de cooperación leal exige que, en la

25 — Véase el punto 26 de las presentes conclusiones.

26 — Sentencia *Lauteracher Ried*, citada en la nota 19, apartado 44.

27 — Sentencia de 8 de julio de 1987, *Comisión/Italia* (262/85, Rec. p. 3073), apartado 9, y de 7 de diciembre de 2000, *Comisión/Francia* (C-38/99, Rec. p. I-10941), apartado 53.

medida de sus posibilidades, la Comisión apoye en cualquier momento, es decir, antes, durante y después de finalizado el procedimiento judicial, a los Estados miembros a conformarse a las exigencias del Derecho comunitario.

53. Para seguir ilustrando la insuficiente designación, la Comisión menciona varios humedales no designados que deben ser tomados en consideración como zonas húmedas de importancia internacional con arreglo al Convenio de Ramsar y que, además, se mencionan en el IBA 2000.<sup>28</sup> En parte, Grecia anuncia una revisión de estas zonas, por lo que no contradice la imputación de la Comisión. No obstante, formula objeciones en relación con cinco zonas particulares.

54. En cuanto a la IBA nº 45, «Lake Vergoritís and Lake Petron», Grecia expone que el sector señalado sólo es importante para el cormorán pigmeo (*Phalacrocorax pygmaeus*), por causa del cual debe ser designada la zona. Lo mismo alega para la IBA nº 91, «Lakes Trichonida and Lysimachia», en el cual se trata de la protección del porrón pardo (*Aythya nyroca*). La Comisión alega en contra que los humedales importantes no se protegen sólo para determinadas

especies, sino en su totalidad. Con ello, la Comisión obvia, sin embargo, que estas dos zonas fueron seleccionadas con arreglo al criterio Ramsar nº 2,<sup>29</sup> es decir, precisamente por su importancia para las dos especies mencionadas.<sup>30</sup> Dado que la Comisión no refuta la fundamentación ornitológica –la falta de importancia de las extensiones no cubiertas para ambas especies– procede considerar admitido este argumento y, por lo tanto, ha de prosperar.

55. En el sector IBA nº 166, «Mount Dikios, Cape Louros, Lake Psalidi, and Alyki», han sido designados, según expone Grecia, ambos lagos. Por lo demás, considera que no se trata de humedales, sino de montes. Esta alegación ha de prosperar. El IBA 2000 describe el área como monte arbolado con dos lagos.<sup>31</sup> Con arreglo a ello, no sólo es el humedal la razón para designar la zona, sino, en particular, su importancia como lugar de cría y de paso migratorio para las rapaces. En consecuencia –y contrariamente a lo expuesto por la Comisión– BirdLife no

29 — BirdLife International (2001), citado en la nota 28, p. 50.

30 — Una zona húmeda tiene importancia internacional cuando alberga especies vulnerables (*vulnerable*), amenazadas (*endangered*) o críticamente amenazadas (*critically endangered*), o una comunidad ecológica amenazada [véase BirdLife International (2001), citado en la nota 28, p. 2].

31 — IBA 2000, vol. II, p. 323.

28 — Véase a este respecto BirdLife International (2001), «Important Bird Areas and potential Ramsar Sites in Europe», BirdLife International, Wageningen, The Netherlands.

menciona esta zona tampoco como posible zona Ramsar.<sup>32</sup> No obstante, de ello no cabe deducir que no haya que designar esta zona como ZEPA.

respecto a todas las especies, que está previsto designar más zonas o que ello se tomará en consideración en el marco de la revisión del IBA 2000. Así, también es admitida esta línea argumental.

56. Por lo que respecta a otras dos áreas, Grecia alega que su delimitación no tiene importancia ornitológica. La Comisión niega este argumento, pues no le ha sido aportada ninguna justificación científica. Dado que, en el procedimiento judicial, Grecia tampoco ha formulado los argumentos correspondientes, procede rechazar esta objeción por falta de fundamentación.

59. Por último, Grecia se opone, con apoyo de Francia, a la imputación relativa a que las designaciones son manifiestamente inferiores al IBA 2000. En el caso de los Países Bajos, el Tribunal de Justicia basó una declaración análoga en el hecho de que, en dicho asunto, habían sido designadas menos de la mitad de las IBA.<sup>33</sup> En cambio, Grecia afirma que ha designado total o parcialmente 141 de 186 IBA.

57. Puesto que las objeciones de Grecia sólo son acertadas en relación con tres de las once áreas y una de ellas puede ser considerada normalmente como ZEPA según el IBA 2000, no pueden cuestionar este argumento ilustrativo de la Comisión.

58. A continuación, la Comisión menciona una serie de especies de aves insuficientemente cubiertas. Aunque Grecia niega de modo pormenorizado esta alegación, admite,

60. Sin embargo, Grecia pasa por alto el significado que el Tribunal de Justicia atribuye en este contexto al concepto «manifiestamente». Resulta más claro en el procedimiento contra Italia, en el que el Tribunal de Justicia declaró que no se habían clasificado «un gran número y una superficie

32 — *BirdLife International* (2001), citado en la nota 28, p. 50.

33 — Sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartados 63 y 72, en relación con los apartados 40 y ss.

importante de los lugares enumerados en el Inventario IBA 89».<sup>34</sup>

se limita a casos aislados, sino que cubren un número suficientemente grande de zonas y suficiente superficie como para justificar la declaración solicitada.

61. La necesidad de calificar de ese modo la falta de designaciones de zonas se desprende del hecho de que la Comisión no sólo denuncia casos singulares, sino la totalidad de la práctica de designaciones de Grecia. Respecto a la declaración de prácticas administrativas incompatibles con el Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia ha destacado que dicha práctica debe presentar un grado suficiente de continuidad y generalidad.<sup>35</sup> De idéntico modo, no es posible basarse en casos aislados para declarar que un Estado miembro ha infringido totalmente, y no sólo en relación con determinadas zonas, su obligación de designar las ZEPA.

63. En consecuencia, procede estimar el recurso en la medida de lo examinado.

## V. Costas

62. En el presente asunto, la Comisión alega que Grecia ha designado como ZEPA sólo el 40 % de las superficies que debían protegerse. Grecia no ha negado esta imputación. Si bien es cierto que de las 186 IBA hay 151 ZEPA designadas, el Gobierno griego cree necesario, asimismo, revisar 69 zonas y designar 10 ZEPA. Por consiguiente, las deficiencias en la designación de zonas no

64. En virtud 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. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Helénica y al haber sido desestimados en amplia medida los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

34 — Sentencia de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, citada en la nota 6, apartado 18.

35 — Sentencias de 29 de abril de 2004, Comisión/Alemania (C-387/99, Rec. p. I-3751), apartado 42; de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, Rec. p. I-3331), apartado 28; de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica (C-287/03, Rec. p. I-3761), apartado 29, y de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania (C-441/02, Rec. p. I-3449), apartado 50.

65. El Reino de España, la República Portuguesa, la República Francesa y la República de Finlandia cargarán con las costas que les haya causado su intervención, en virtud del artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento.

## VI. Conclusión

66. Por todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia resolver del siguiente modo:

1) Declarar que la República Helénica 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 haber designado un número y una superficie de zonas de protección especial (ZEPA) manifiestamente inferiores al número y la superficie de las que cumplen los requisitos para ser designadas ZEPA en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/409;

— al haber delimitado ZEPA con una superficie manifiestamente inferior a la de las correspondientes áreas recogidas en el inventario IBA 2000, que cumplen los requisitos para ser designadas ZEPA;

— al no haber designado ninguna ZEPA para el trepador de Krüper (*Sitta krueperi*);

— al haber designado como ZEPA zonas en las que no tienen suficiente presencia las especies de cormorán moñudo (*Phalacrocorax aristotelis*), quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*), buitres negro (*Aegypius monachus*), águila pomerana (*Aquila pomarina*), águila imperial oriental (*Aquila heliaca*), ratonero moro (*Buteo rufinus*), águila perdicera (*Hieraaetus fasciatus*), cernícalo primilla (*Falco naumanni*), halcón de Eleonora (*Falco*

*eleonora*), halcón borní (*Falco biarmicus*) y escribano cinéreo (*Emberiza cineracea*).

- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) Condenar en costas a la República Helénica.
- 4) El Reino de España, la República Portuguesa, la República Francesa y la República de Finlandia cargarán con sus propias costas.