

# Asunto C-535/07

## Comisión Europea contra República de Austria

«Incumplimiento de Estado — Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE —  
Conservación de las aves silvestres — Designación incorrecta y protección jurídica  
insuficiente de las zonas de protección especial»

Conclusiones de la Abogada General Sra. E. Sharpston, presentadas el 25 de febrero de 2010 . . . . .	I - 9487
Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 14 de octubre de 2010 . . .	I - 9514

### Sumario de la sentencia

1. *Recurso por incumplimiento — Examen de su fundamento por el Tribunal de Justicia — Situación que debe considerarse — Situación al expirar el plazo fijado por el dictamen motivado*  
(Art. 226 CE)
2. *Medio ambiente — Conservación de las aves silvestres — Directiva 79/409/CEE — Elección y delimitación de las zonas de protección especial*  
(Directiva 79/409/CE del Consejo, art. 4, aps. 1 y 2)
3. *Recurso por incumplimiento — Objeto del litigio — Determinación durante el procedimiento administrativo previo — Exposición coherente y detallada de las imputaciones — Inexistencia — Inadmisibilidad*  
(Art. 226 CE)

4. *Recurso por incumplimiento — Procedimiento administrativo previo — Dictamen motivado — Contenido*  
(Art. 226 CE)
  
5. *Medio ambiente — Conservación de las aves silvestres — Directiva 79/409/CEE — Medidas de conservación especiales — Obligaciones de los Estados miembros*  
(Directivas del Consejo 79/409/CEE, art. 4, aps. 1 y 2, y 92/43/CEE, arts. 6, ap. 2, y 7)

1. En el marco de un recurso con arreglo al artículo 226 CE, la existencia de un incumplimiento debe ser apreciada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia.

(véase el apartado 22)

2. Como los regímenes jurídicos de las Directivas 79/409, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, son distintos, un Estado miembro no puede eludir las obligaciones que el incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 invocando medidas diferentes de las establecidas en ésta. Por otra parte, el hecho de que un lugar, en relación con el cual se impone a un Estado miembro una obligación de

clasificación con arreglo a dicha Directiva, no haya sufrido deterioro no pone en entredicho la obligación de los Estados miembros de clasificar lugares como zonas de protección especial.

(véase el apartado 24)

3. El objeto del recurso por incumplimiento queda delimitado por el dictamen motivado de la Comisión, de forma que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el citado dictamen. El escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro interesado y el dictamen motivado emitido por la Comisión delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, éste ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente observaciones constituye, aun cuando éste considere que no tiene el deber de utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado y su

observancia es un requisito sustancial de forma para la conformidad a Derecho del procedimiento por el que se declara un incumplimiento de un Estado miembro. Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso de la Comisión deben basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento que inicia el procedimiento administrativo previo. De no ser así, no puede considerarse que tal irregularidad desaparezca por el hecho de que el Estado miembro demandado formule observaciones sobre el dictamen motivado.

El dictamen motivado y el recurso deben exponer las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir al Estado miembro y al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la violación del Derecho de la Unión alegada, requisito éste necesario para que dicho Estado miembro pueda invocar oportunamente los motivos en los que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado.

(véanse los apartados 40 a 42)

4. 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 de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, la Comisión no está obligada a indicar en dicho dictamen las medidas que permitirían eliminar el

incumplimiento imputado. Del mismo modo, la Comisión tampoco está obligada a indicar dichas medidas en el escrito de interposición del recurso.

(véase el apartado 50)

5. Si bien es cierto que la exactitud de la adaptación del ordenamiento jurídico interno a una directiva reviste especial importancia en relación con la Directiva 79/409, relativa a la conservación de las aves silvestres, en la medida en que la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los Estados miembros, no puede, en cualquier caso, imponer a éstos que incluyan las obligaciones y las prohibiciones, resultantes de los artículos 4, apartados 1 y 2, de dicha Directiva y 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en el acto jurídico que establece, para cada zona de protección especial (ZPE), las especies y los hábitats protegidos, así como los objetivos de conservación.

Respecto de las mencionadas obligaciones, la adopción de medidas positivas tendentes a conservar y a mejorar el estado de una ZPE no tiene carácter sistemático, sino que depende de la situación concreta de la ZPE de que se trate.

Si bien es cierto, por ejemplo, que la protección de las ZPE contra las actividades de los particulares exige que con carácter preventivo se impida a éstos llevar a cabo actividades posiblemente perjudiciales, no resulta que la realización de dicho objetivo requiera necesariamente que se dicten prohibiciones específicas para cada ZPE ni tampoco para cada especie concreta.

Por lo que respecta a la identificación de las especies y de los hábitats protegidos en cada ZPE, al igual que la delimitación de una ZPE debe tener necesariamente una indiscutible fuerza vinculante, la identificación de las especies que justificaron la clasificación de la mencionada ZPE debe responder a la misma exigencia. En efecto, de no ser así, podría no alcanzarse plenamente el objetivo de protección que resulta de los artículos 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409, y 6, apartado 2, en relación con el artículo 7 de ésta.

En lo relativo a los objetivos de conservación, el estatuto jurídico de protección del que deben gozar las ZPE no implica que dichos objetivos deban ser específicos para cada especie considerada por

separado. Por otra parte, no puede considerarse en ningún caso que los objetivos de conservación deban contenerse en el mismo acto jurídico que el que se refiere a las especies y los hábitats protegidos de una ZPE determinada.

Por lo que atañe al estatuto jurídico de protección de las ZPE correspondientes a una reserva natural o a otro tipo de lugar clasificado existentes y protegidas por medidas nacionales o regionales, el artículo 4 de la Directiva 79/409 establece un régimen de protección dotado de un objetivo específico, y reforzado, tanto para las especies mencionadas en el anexo I como para las especies migratorias. Ésa es la especificidad del régimen de protección del que deben gozar las ZPE, a diferencia del régimen de protección general menos estricto previsto en el artículo 3 de dicha Directiva para todas las especies de aves a las que se refiere ésta. Sin embargo, de ello no se desprende que los lugares de ese tipo sólo puedan ser protegidos eficazmente mediante un régimen jurídico específicamente definido y aplicado para cada ZPE.

(véanse los apartados 61 a 66)