

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 14 de abril de 2011 *

En el asunto *C-522/09*,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 15 de diciembre de 2009,

Comisión Europea, representada por las Sras. D. Recchia y L. Bouyon, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Rumanía, representada inicialmente por el Sr. A. Popescu, las Sras. L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu y A.-R. Arşinel y el Sr. J.S. Smaranda, y posteriormente por estos cuatro últimos, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: rumano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y los Sres. K. Schiemann y L. Bay Larsen (Ponente) y las Sras. C. Toader y A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de enero de 2011;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que Rumanía 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 como zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») territorios suficientes, tanto en número como en superficie, para garantizar una adecuada protección de todas las especies de aves

enumeradas en el anexo I de dicha Directiva, así como de las especies migratorias que no figuran en ese anexo.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 2 El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves 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] de 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 El Tratado de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 11) entró en vigor el 1 de enero de 2007. Según el artículo 53, apartado 1, del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea (DO 2005, L 157, p. 203), Rumanía pondrá en vigor las medidas necesarias para dar cumplimiento, a partir de la fecha de la adhesión, a lo dispuesto en las directivas definidas en el artículo 249 CE, salvo que se establezca otro plazo en esa

Acta. Además, dicho artículo dispone que Rumanía comunicará dichas medidas a la Comisión a más tardar en la fecha de la adhesión o, en su caso, en el plazo establecido en esa Acta.

- 4 Al no establecer dicha Acta ni un período de transición para la designación de ZPE de conformidad con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves ni un plazo específico para la comunicación de las normas de transposición de esa Directiva, Rumanía debía haber adoptado y comunicado, como muy tarde en la fecha de adhesión, las medidas de ejecución de dicha Directiva y, en particular, las relativas a esta disposición.

Procedimiento administrativo previo

- 5 Al no haber comunicado Rumanía el listado nacional de las ZPE exigido en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, la Comisión consideró que este Estado miembro había incumplido la obligación establecida en esas disposiciones por no designar las ZPE adecuadas y, en consecuencia, le envió un escrito de requerimiento el 23 de octubre de 2007.
- 6 A este respecto, el escrito de requerimiento puntualizaba lo siguiente:

«Sin embargo, hasta el momento, el Gobierno rumano no ha comunicado a la Comisión el listado nacional de las [ZPE]. A partir de ello puede concluirse que Rumanía no ha cumplido su obligación de adoptar las medidas previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva [sobre las aves], ya que no ha efectuado una clasificación de las ZPE pertinentes.

En consecuencia, la Comisión [...] considera que Rumanía ha incumplido las obligaciones establecidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva [sobre las aves], al no haber efectuado una clasificación como ZPE de los territorios más adecuados, tanto en número como en superficie, para la protección de las especies enumeradas en el anexo I de dicha Directiva, así como de las especies migratorias que llegan con regularidad a su territorio.»

- 7 En su respuesta, de 21 de diciembre de 2007, Rumanía indicó que había sido adoptada y publicada en el *Monitorul Oficial al României* de 31 de octubre de 2007 una decisión gubernamental sobre la designación de ZPE con sus anexos que contenían el listado de las ZPE.
- 8 Al considerar que los territorios clasificados como ZPE no eran suficientes, ni en número ni en superficie, habida cuenta de los objetivos de protección de las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, así como de las especies migratorias, la Comisión emitió, el 23 de septiembre de 2008, un dictamen motivado por el que instaba a Rumanía a adoptar las medidas necesarias para atenerse a él.
- 9 Mediante escrito de 25 de noviembre de 2008 las autoridades rumanas respondieron al dictamen motivado de la Comisión alegando, en particular, que la Comisión había cambiado el objeto del procedimiento, ya que el escrito de requerimiento se basaba en no haber comunicado el listado de ZPE mientras que el dictamen motivado se refería a la designación insuficiente de ZPE, tanto en número como en superficie. También expusieron, apoyándose en documentos, los motivos que justificaban la no designación total o parcial, según los casos, de algunos lugares.
- 10 Al estimar que el incumplimiento de Rumanía persistía, la Comisión decidió interponer el presente recurso el 15 de diciembre de 2009.

Sobre el recurso Sobre la admisibilidad*Alegaciones de las partes*

- 11 Rumanía propone una excepción de inadmisibilidad del recurso basada en que la Comisión cambió el objeto de éste. En efecto, en su escrito de requerimiento reprochaba al Estado miembro que no hubiera comunicado el listado de las ZPE mientras que, en el dictamen motivado, invocaba la designación insuficiente de ZPE, tanto en número como en superficie. Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, el dictamen motivado debe basarse en las mismas imputaciones que el escrito de requerimiento.

- 12 Según Rumanía, la Comisión invocó por primera vez en el dictamen motivado la insuficiencia de las ZPE designadas, tanto en número como en superficie, de manera que en su respuesta al escrito de requerimiento las autoridades rumanas no tuvieron ningún motivo ni ningún medio para demostrar la suficiencia de la designación de dichas zonas. El Estado miembro demandado añade que, en el intervalo transcurrido entre la respuesta al escrito de requerimiento y el dictamen motivado se mantuvo a Rumanía en la incertidumbre en cuanto al carácter insuficiente de la designación efectuada, por lo que no pudo preparar una defensa adecuada desde el inicio del procedimiento administrativo previo.

- 13 La Comisión replica que en su escrito de requerimiento imputó a Rumanía no haberle comunicado el listado nacional de ZPE exigido en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y haber incumplido la obligación establecida por estas disposiciones al no designar las ZPE adecuadas. En el dictamen motivado, la Comisión, tras haber examinado las normas nacionales de transposición precisó que los territorios clasificados como ZPE no eran suficientes, ni en número ni en superficie, a la vista de las disposiciones de que se trata. Recuerda, a este respecto, que según

la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y, en particular, la sentencia de 30 de noviembre de 2006, Comisión/Luxemburgo (C-32/05, Rec. p. I-11323, apartado 56), la imputación relativa a la transposición incompleta se halla necesariamente incluida en la relativa a la falta de toda transposición y tiene carácter subsidiario en relación con ésta.

- 14 La Comisión añade que aunque el escrito de requerimiento y el dictamen motivado deben basarse en las mismas imputaciones, este requisito de procedimiento no puede llegar hasta exigir en todos los casos una coincidencia perfecta, pues el objeto del litigio no ha sido ampliado ni modificado, sino, por el contrario, limitado. De ello resulta que el derecho de defensa de Rumanía no fue violado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 15 Según reiterada jurisprudencia, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión (véase, en particular, la sentencia de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria, C-147/03, Rec. p. I-5969, apartado 22 y jurisprudencia citada).
- 16 En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente observaciones constituye, aun cuando considere que no debe utilizarla, una garantía esencial establecida por el Tratado FUE y su respeto es un requisito sustancial de forma de la regularidad del procedimiento por el que se declara el incumplimiento de un Estado miembro (véase, en particular, la sentencia de 15 de diciembre de 1982, Comisión/Dinamarca, 211/81, Rec. p. 4547, apartado 9).

- 17 En el caso de autos, procede señalar que, mediante su escrito de requerimiento, la Comisión imputó a Rumanía, en sustancia, no haberle comunicado el listado nacional de las ZPE, y que se basa en dicha imputación para deducir, en términos muy generales, que dicho Estado miembro incumplió su obligación de clasificar las ZPE adecuadas en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.
- 18 Rumanía, por otra parte, antes de dos meses desde que recibió el escrito de requerimiento comunicó a la Comisión, el 21 de diciembre de 2007, el listado nacional de las ZPE que, entre tanto, había clasificado, del que resulta que dicho Estado miembro clasificó un número considerable de ZPE en cumplimiento del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. Sin embargo, en el dictamen motivado emitido el 23 de septiembre de 2008, la Comisión reprochó a dicho Estado miembro, basándose en argumentos detallados, haber clasificado ZPE insuficientes, tanto en número como en superficie, a la vista del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, sin haber dado previamente al Estado miembro la posibilidad de presentar sus observaciones al respecto.
- 19 En consecuencia, tal supuesto se distingue claramente del señalado por la Comisión, que dio lugar a la sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada. En efecto, en el asunto que dio lugar a esa sentencia, el Gran Ducado de Luxemburgo, durante el procedimiento administrativo previo, no hizo mención de ninguna medida de transposición de la directiva de que se trataba y se limitó a dar a entender que las medidas necesarias para la transposición estaban a punto de ser adoptadas. Hasta que la Comisión no interpuso su recurso ante el Tribunal de Justicia este Estado miembro no alegó, en su contestación a la demanda, que se había adoptado una ley que garantizase la correcta transposición de la directiva de que se trataba. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia consideró que, si el procedimiento administrativo previo alcanzó su objetivo de proteger los derechos del Estado miembro afectado, este último no puede reprochar a la Comisión haber ampliado o modificado el objeto del recurso tal como se había definido en el procedimiento administrativo previo, basándose en que la Comisión, tras haber reprochado al Estado miembro la falta de transposición de

una Directiva precisó, en su escrito de réplica, que la transposición alegada por el Estado miembro afectado por primera vez en su contestación a la demanda es incorrecta o incompleta en lo que atañe a determinadas disposiciones de esa misma Directiva (sentencia Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartados 54 a 56).

- ²⁰ Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el escrito de requerimiento no identificó suficientemente el incumplimiento reprochado posteriormente a Rumanía en el dictamen motivado y que el procedimiento administrativo previo no cumplió su finalidad de garantizar el derecho del Estado miembro interesado a presentar sus observaciones frente a las imputaciones formuladas por la Comisión, por lo que el recurso debe declararse inadmisibile.

Costas

- ²¹ 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. Por haber pedido Rumanía que se condene a la Comisión en costas y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

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

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.**

- 2) Condenar en costas a la Comisión Europea.**

Firmas