Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 18 de octubre de 2018 *

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículo 4, apartado 1 — Anexos II y III — Designación de zonas especiales de conservación (ZEC) — Marsopa común»

En el asunto C-669/16,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 23 de diciembre de 2016,

Comisión Europea, representada por la Sra. J. Norris-Usher y el Sr. C. Hermes, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por la Sra. G. Brown, en calidad de agente, asistida por los Sres. R. Palmer y M. Armitage, Barristers,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de la Sala Quinta, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, y los Sres. C.G. Fernlund y S. Rodin (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, y de los anexos II y III 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 (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), al no haber designado lugares para la protección de la marsopa común (*Phocoena phocoena*), y que, consecuentemente, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva, al no haber contribuido a la constitución de la red Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los hábitats de esa misma especie.

Marco jurídico

2 De acuerdo con su artículo 2, apartado 1, la Directiva sobre los hábitats tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado.

3 El artículo 1 de la Directiva, que define los conceptos principales utilizados en esta, establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

g) "Especies de interés comunitario": las que, en el territorio a que se refiere el artículo 2:
   i) estén en peligro, salvo aquellas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental; o bien
   ii) sean vulnerables, es decir que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza; o bien
   iii) sean raras, es decir que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo. Dichas especies se localizan en áreas geográficas limitadas o se encuentran dispersas en una superficie más amplia; o bien
   iv) sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación.

   Estas especies figuran o podrán figurar en el Anexo II y/o IV o V;

[…]

j) "*lugar*": un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada;

k) "*lugar de importancia comunitaria*": un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o una especie de las que se enumeran en el Anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000 tal como se contempla en el artículo 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate.

Para las especies animales que ocupan territorios extensos, los lugares de importancia comunitaria corresponderán a las ubicaciones concretas dentro de la zona de reparto natural de dichas especies que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y su reproducción;

l) "*zona especial de conservación*": un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar;

[…]»

4 El artículo 3, apartados 1 y 2, de la misma Directiva dispone lo siguiente:

«1. Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE [del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125)].»

2. Cada Estado miembro contribuirá a la constitución de Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies a que se refiere el apartado 1. Con tal fin y de conformidad con las disposiciones del artículo 4, cada Estado miembro designará lugares y zonas especiales de conservación, teniendo en cuenta los objetivos mencionados en el apartado 1.»

5 El procedimiento para la designación de zonas especiales de conservación (en lo sucesivo, «ZEC») viene establecido en el artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats y se desarrolla en cuatro etapas.

6 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la identificación de los lugares y su notificación a la Comisión, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva establece lo siguiente:

«Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de esas especies, que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, solo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción. Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.

La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar. Dicha información incluirá un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el Anexo III (etapa 1) y se proporcionará de acuerdo con un formulario que elaborará la Comisión con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 21.»

7 Cuando el Estado miembro de que se trate ha remitido la lista de los lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el anexo II existentes en dichos lugares, y de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafos primero y segundo, de la Directiva, la Comisión redacta, en segundo lugar, basándose en dicha lista y de común acuerdo con el Estado miembro de que se trate, un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria (en lo sucesivo, «LIC»). En tercer lugar, y de conformidad con el artículo 4, apartados 2, párrafo tercero, y 3, de la misma Directiva, la lista de lugares seleccionados como LIC es aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21. En cuarto lugar, y según el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, una vez elegido un LIC con arreglo a dicho procedimiento, el Estado miembro de que se trate da a dicho lugar la designación de ZEC.

8 El anexo II de la Directiva sobre los hábitats, que enumera las especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar ZEC, se refiere en su letra a), titulada «Animales», concretamente a los «Vertebrados», entre los que figura, en la lista de especies de «Cetáceos», la marsopa común.

9 El anexo III de la misma Directiva se titula «Criterios de selección de los lugares que pueden clasificarse como [LIC] y designarse [ZEC]». Dentro del epígrafe «Etapa 1: Evaluación a nivel nacional de la importancia relativa de los lugares para cada tipo de hábitat natural del Anexo I y cada especie del Anexo II (incluidos los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias)» figura el punto B, que enumera en los términos siguientes los «Criterios de evaluación del lugar para una especie dada del Anexo II»:

«a) Tamaño y densidad de la población de la especie que esté presente en el lugar en relación con las poblaciones presentes en el territorio nacional.

b) Grado de conservación de los elementos del hábitat que sean relevantes para la especie de que se trate y posibilidad de restauración.

c) Grado de aislamiento de la población existente en el lugar en relación con el área de distribución natural de la especie.

d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación de la especie de que se trate.»

10 Esa parte del anexo III de la Directiva incluye asimismo un punto C, que precisa que, con arreglo a los criterios enumerados en el punto B, «los Estados miembros clasificarán los lugares que propongan en la lista nacional como lugares que pueden clasificarse “de importancia comunitaria”, según su valor relativo para la conservación de cada uno de los tipos de hábitat natural o de cada una de las especies que figuran en los respectivos Anexos I o II, que se refieren a los mismos».

Procedimiento administrativo previo

11 Durante 2012 la organización no gubernamental World Wildlife Fund UK presentó a la Comisión una denuncia en relación, entre otras cosas, con la falta de designación por parte del Reino Unido de ZEC para la marsopa común.

12 Para fundamentar su denuncia, World Wildlife Fund UK adjuntaba un informe titulado «Protección de la marsopa común en los mares británicos», redactado por dos expertos en la especie en cuestión, los Sres. Peter Evans y Sian Prior (en lo sucesivo, «Informe Evans-Prior»). El informe identificaba seis lugares a los que, basándose en los datos científicos disponibles, resultaba insoslayable darles la designación de ZEC de la especie. Se trataba de lugares denominados, respectivamente, «Western Scotland and Inner Hebrides», «North & West Anglesey», «South-west Llyn», «South Cardigan Bay»,

«Pembrokeshire Marine/Sir Benfro Forol» y «Outer Bristol Channel». Según el informe, otros cinco lugares más podrían formar parte de la red de ZEC: los de «Northern Isles», «Moray Firth» hasta East Grampian, «Eastern England», «Dogger Bank» y «Skerries and Causeway» (Irlanda del Norte). El Informe Evans-Prior incluía borradores de impresos normalizados de datos para cada uno de los lugares identificados.

13 En septiembre de 2012 el Reino Unido comprobó que la marsopa común estaba representada en 34 lugares Natura 2000 que había propuesto con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, pero por el criterio poblacional asignó a la especie solo una «D», lo cual significa que de los 34 lugares propuestos 33 no podían tenerse en cuenta para dicha especie al amparo del artículo 4, apartado 2, de la Directiva para crear LIC y, con posterioridad, ZEC. En todo el Reino Unido solo se identificaba un lugar que cumpliera con el criterio poblacional «C»: el lugar UK0030383 «Skerries and Causeway».

14 El 25 de octubre de 2012 la Comisión remitió formalmente preguntas al Gobierno del Reino Unido en el contexto del mecanismo EU Pilot.

15 El 17 de diciembre de 2012 el Reino Unido contestó oficialmente a esas preguntas en el contexto del mismo mecanismo.

16 Al estimar que, particularmente a la luz del Informe Evans-Prior, resultaba insuficiente proponer solo un lugar para la especie en cuestión, el 21 de junio de 2013 la Comisión remitió al Reino Unido un escrito de requerimiento con la alegación de que había incumplido la obligación de proponer lugares para la marsopa común de conformidad con los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

17 Mediante escrito de 19 de agosto de 2013 el Reino Unido contestó al requerimiento, refutando en esencia que el Informe Evans-Prior aportara suficientes pruebas para demostrar la existencia de otros lugares que, basándose en la constancia de información científica relevante, merecieran ser propuestos. No obstante, el Reino Unido indicaba que proseguía sus investigaciones sobre ese particular, con el objetivo de proponer otros lugares para la marsopa común con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

18 Dado que no se propuso ningún otro lugar al respecto, el 17 de octubre de 2014 la Comisión remitió al Reino Unido un dictamen motivado de conformidad con el artículo 258 TFUE, párrafo primero, con la alegación de que había incumplido la obligación de proponer un número suficiente de lugares para la marsopa común de conformidad con los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 1, de la Directiva.

19 En el dictamen motivado la Comisión recordaba, por un lado, que en la fecha de remisión del mismo el único lugar propuesto con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats era el de «Skerries and Causeway» y, por otro, que las pruebas presentadas en los proyectos de impresos normalizados de datos incluidos en el Informe Evans-Prior eran las «mejores pruebas disponibles» al objeto de designar los lugares que con arreglo a la disposición debían proponerse. Además, indicaba que temía que el incumplimiento de la obligación y, con ello, la falta de reconocimiento a dichos lugares de la protección que entendía que el artículo 6 de la Directiva les confería supone, entre otras cosas, que se puedan tratar las solicitudes de parques eólicos marítimos sin atender al impacto que tienen en las poblaciones de marsopas comunes.

20 El término para cumplir con el dictamen motivado se había señalado para el 16 de diciembre de 2014.

21 En su contestación de 16 de diciembre de 2014 el Reino Unido presentó las medidas adoptadas para identificar y proponer lugares para la marsopa común y un calendario indicativo para la ejecución de las medidas necesarias al efecto, incluida una consulta pública.

22 El 29 de enero de 2015 tuvo lugar en Bruselas (Bélgica) una reunión entre funcionarios de la Comisión y del Reino Unido, al objeto de analizar más pormenorizadamente las medidas aplicadas en respuesta al dictamen motivado por el Estado miembro. Este presentó un mapa de las zonas seleccionadas para la posible consulta pública.

23 Mediante correo electrónico de 28 de mayo de 2015 el Reino Unido hizo llegar a la Comisión una copia del dictamen provisional de su órgano consultivo de Derecho público y un documento explicativo que describía cómo se aplicaban al análisis provisional los criterios enumerados en la Directiva sobre los hábitats. Dichos documentos fijaban ocho zonas seleccionadas para la posible consulta pública y se repartían en tres «unidades de gestión» con el fin de lograr una «red representativa de lugares».

24 Tras remitir a la Comisión el 3 de diciembre de 2015 una versión actualizada del calendario, previendo un retraso adicional de al menos ocho meses, el 19 de enero de 2016 el Reino Unido informó a la Comisión de que se había puesto en marcha una consulta pública sobre la fijación de los lugares de Inglaterra, País de Gales e Irlanda del Norte que cabría proponer para la marsopa común.

25 El 23 de marzo de 2016 se puso en marcha una consulta pública separada sobre un lugar situado en Escocia.

26 El 22 de septiembre de 2016 el Reino Unido propuso oficialmente que la zona denominada «Inner Hebrides and Minches» (situada en aguas escocesas) se considerara ZEC del oeste de Escocia para la marsopa común.

27 Al estimar que, así pues, el Reino Unido no había adoptado las medidas solicitadas para cumplir con las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión interpuso el presente recurso el 23 de diciembre de 2016.

Sobre el recurso

Admisibilidad del recurso

28 Mediante escrito de 14 de marzo de 2017 el Reino Unido propuso una excepción de inadmisibilidad del presente recurso al amparo del artículo 151 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

29 Mediante resolución de 26 de septiembre de 2017 se unió al examen del fondo la excepción de inadmisibilidad, instándose al Reino Unido a presentar su escrito de contestación.

Alegaciones de las partes

30 En esencia, el Reino Unido sostiene la inadmisibilidad del recurso al entender que las imputaciones expuestas en la demanda tienen por objeto en particular las medidas que adaptó únicamente tras pasar el término que se le había señalado para cumplir con el dictamen motivado, es decir, concretamente, la propuesta formulada por el Estado miembro el 22 de septiembre de 2016 para crear una ZEC adicional denominada «Inner Hebrides and Minches» y situada en aguas escocesas.

31 El Reino Unido afirma, además, que en el apartado 33 de la demanda el recurso menciona explícitamente que la propuesta de «lugares» para las marsopas comunes es insuficiente, mientras que, a su juicio, el dictamen motivado se basaba en que se hubiera limitado a proponer solo un lugar destinado a convertirse en ZEC, cuando en realidad los apartados 57 a 58 de la demanda de la

Comisión alegan que la designación del lugar de «Inner Hebrides and Minches» no suponía que el Estado miembro cumpliera con las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

32 Según el Reino Unido, para alegar que al proponer como posible ZEC el lugar de «Inner Hebrides and Minches» estaba incumpliendo las obligaciones que le impone dicha Directiva, la Comisión debería haber interpuesto un procedimiento contencioso-administrativo.

33 Por consiguiente, para el Estado miembro, el recurso viola los principios que se derivan de jurisprudencia reiterada dictada por el Tribunal de Justicia en esta materia, puesto que incluye imputaciones añadidas respecto de las enunciadas en el dictamen motivado, que se argumentan frente a las medidas nacionales adoptadas con posterioridad a este.

34 El Reino Unido afirma que, así las cosas, y so pena de menoscabar las garantías básicas de las que entiende que disfrutan los Estados miembros al amparo del artículo 258 TFUE, apartado 1, debe inadmitirse el presente recurso sin que resulte necesario abordar el fondo del asunto.

35 Para la Comisión, los datos expuestos en su demanda concuerdan con las alegaciones formuladas en el dictamen motivado, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 258 TFUE y con los principios fijados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por lo que ha de desestimarse la excepción de inadmisibilidad.

36 Lo fundamenta, para comenzar, en que la infracción que se alega en el dictamen motivado y la que se alega en la demanda se refieren en esencia a un mismo incumplimiento imputable al Reino Unido: el no haber propuesto un número suficiente de lugares para la marsopa común con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats y, consecuentemente, el haber incumplido la obligación de contribuir a la constitución de la Red Natura 2000. La institución afirma que la mención de distintos lugares en su demanda se realiza más bien con el fin de probar que el Reino Unido sigue incumpliendo su obligación de proponer un número suficiente de lugares y que ese es el contexto que debe informar la lectura del conjunto de la demanda, incluido su apartado 33.

37 La Comisión alega en segundo lugar que en la demanda se indica con claridad que las referencias a hechos y circunstancias acaecidos tras el 16 de diciembre de 2014 tienen por único objeto proporcionar al Tribunal de Justicia el contexto fáctico íntegro y precisar, «en aras de la exhaustividad», que la institución estimaba que la infracción subsistía en la fecha de la demanda.

38 Por último, la Comisión entiende que, aun cuando el Tribunal de Justicia considerara que el alcance de la demanda excede el de las imputaciones formuladas en el dictamen motivado por mencionar hechos y circunstancias acaecidos tras el 16 de diciembre de 2014, ello no llevaría en ninguno de los casos a la conclusión de que el recurso es inadmisible en su totalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

39 Ha de señalarse que, según jurisprudencia reiterada, los dictámenes motivados de la Comisión previstos en el artículo 258 TFUE delimitan el objeto de los recursos por incumplimiento interpuestos con arreglo a dicho artículo, por lo que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el dictamen motivado (sentencias de 8 de julio de 2010, Comisión/Portugal, C-171/08, EU:C:2010:412, apartado 25, y de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 37).

40 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende, asimismo, que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del término señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos

posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Grecia, C-351/13, no publicada, EU:C:2014:2150, apartado 20, y de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 40).

41 En el presente asunto procede observar que tanto en el dictamen motivado como en la sentencia la Comisión alega que el Reino Unido incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats al no haber designado lugares para la protección de la especie «marsopa común» y, por tanto, no haber contribuido a la constitución de la Red Natura 2000.

42 Sobre ese particular, en primer lugar, dado que en la demanda se mencionan los «lugares» propuestos respecto de la marsopa común, ha de notarse que dicha formulación en plural no es en esencia más que un reflejo del tenor de esas disposiciones de la Directiva sobre los hábitats.

43 En segundo lugar, si bien es cierto, como pone asimismo de relieve el Reino Unido, que en el dictamen motivado se trataba únicamente del lugar de «Skerries and Causeway» (único lugar propuesto antes de pasar el término señalado en dicho dictamen), mientras que en los apartados 57 a 58 de la demanda la Comisión se pronuncia sobre la propuesta del lugar de «Inner Hebrides and Minches», que, además, se produjo tras pasar dicho término, de una lectura de dichas partes de la demanda en su contexto resulta que la Comisión únicamente menciona este último lugar en aras de la exhaustividad y a mayor abundamiento, sin que ello ampliara el objeto del litigio que en coherencia con ello se define en las pretensiones del dictamen motivado y de la propia demanda.

44 En cualquiera de los casos, y en virtud de la jurisprudencia que se ha recordado en el apartado 40 anterior, cuando el Tribunal de Justicia aprecie si existe el incumplimiento que se aduce en el presente asunto, no se tendrá en cuenta esa segunda propuesta de lugar (véase, por analogía, la sentencia de 10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia, C-504/14, EU:C:2016:847, apartado 69).

45 De ello se deduce que el recurso es admisible.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

46 La Comisión alega que el Reino Unido incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, apartado 2, y 4, apartado 1, y de los anexos II y III de la Directiva sobre los hábitats, en la medida en que dichas obligaciones atañen a la protección de la marsopa común.

47 Según la institución, de conformidad con esas disposiciones, los Estados miembros cuyo territorio incluya lugares que alberguen marsopas comunes tendrían que haber remitido a la Comisión, a lo más tardar el 10 de junio de 1995, una lista de lugares propuestos para la protección de esa especie. Afirma que, habida cuenta de la complejidad de la constitución de la Red Natura 2000 en el medio marino, que está constituido por distintas ZEC, no interpuso de entrada recurso contra los Estados miembros que no habían cumplido con dicho término. Aduce que, no obstante, su Comunicación [COM(2006) 216] de 22 de mayo de 2006, titulada «Detener la pérdida de biodiversidad para 2010 — y más adelante— Respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano», preveía que en el medio marino la Red Natura 2000 debía quedar constituida a lo más tardar en 2012 y que, salvo el Reino Unido, todos los Estados miembros que albergan en la región atlántica marsopas comunes pudieron identificar antes de ese término lugares en sus aguas marítimas.

48 Pues bien, la Comisión afirma que, a 16 de diciembre de 2014, el Reino Unido había propuesto un solo lugar para la marsopa común (el de «Skerries and Causeway»), lo cual entiende insuficiente para garantizar el cumplimiento de la obligación que se establece en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats de elaborar una lista exhaustiva de lugares. Afirma que, en la medida en que el incumplimiento de dicha obligación impidió efectivamente la creación de la Red Natura 2000 según prevé el artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva, el Reino Unido incumplió asimismo esta otra obligación.

49 Según la Comisión, la insuficiencia de una lista que propone un solo lugar resulta, en primer lugar, de que, según los datos de que dispone de acuerdo con los informes a que se refiere el artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, el 56 % del área de distribución en la región atlántica de la especie de que se trata se sitúa en aguas marítimas del Reino Unido, mientras que el lugar propuesto por dicho Estado miembro cubre apenas un 0,1 % de dicha área.

50 En segundo lugar, para la Comisión, el Informe Evans-Prior identificó seis lugares respecto de los que la información relevante de que se disponía en la fecha de su publicación en 2012 debería haber llevado al Reino Unido a proponerlos como posibles ZEC y otros cinco lugares que podían proponerse para su incorporación a la red de ZEC.

51 En tercer lugar, según la institución, la insuficiencia de una lista que no incluía más que un lugar para la marsopa común en todo el Reino Unido queda confirmada por otras fuentes, como pueden ser las conclusiones de un seminario de biogeografía marina Natura 2000 para la región atlántica que tuvo lugar en Galway (Irlanda) los días 24 y 25 de marzo de 2009, y el dictamen provisional del Joint Nature Conservation Committee (Comité Conjunto para la Protección de la Naturaleza), que identificaba ocho posibles lugares para la marsopa común en aguas marítimas del Reino Unido.

52 En cuarto lugar, la Comisión afirma que otros Estados miembros sí llegaron a designar lugares para la marsopa común que se encuentran en las cercanías de otro que, según el Informe Evans-Prior, merecía proponerse para su designación como ZEC pero que no fue propuesto por el Reino Unido.

53 La Comisión desestima el argumento que usa el Reino Unido para refutar la relevancia y la fundamentación de la información y las pruebas en que se apoya la institución, y en particular el Informe Evans-Prior. La institución alega que el Estado miembro tampoco puede invocar la complejidad y las dificultades de identificación de los lugares marítimos y que, por otra parte, en varias ocasiones este no respetó sus propios calendarios provisionales.

54 La Comisión observa que, además, el otro lugar que el Reino Unido ha designado desde el 16 de diciembre de 2014 (el de «Inner Hebrides and Minches») también resulta insuficiente para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, puesto que la superficie conjunta del mismo y del lugar de «Skerries and Causeway» abarca menos del 3 % del área de distribución estimada de la marsopa común en la región atlántica de las aguas marítimas británicas.

55 En su escrito de contestación, el Reino Unido destaca, para comenzar, que la identificación de las posibles ZEC que resulten adecuadas para la marsopa común es un proceso increíblemente difícil, sobre todo porque la Directiva sobre los hábitats preceptúa explícitamente que únicamente se propondrán como ZEC lugares en los que exista una zona «claramente delimitada», que la adecuación de un lugar para su identificación como posible ZEC será objeto de una evaluación científica rigurosa y que resulta imperativo evitar la utilización en vano de recursos para lugares respecto de los que sea plenamente evidente que no contribuirían a la realización de los objetivos de la Directiva sobre los hábitats y de la Red Natura 2000. Según el Estado miembro, la delimitación de lugares como posibles ZEC es especialmente difícil en el caso de la marsopa común, dado que, según afirma, se trata de un cetáceo muy extendido en la naturaleza y cuya conducta reproductora es relativamente desconocida.

El Reino Unido afirma que, pese a ello, ha logrado avances sustanciales en cuanto a dicha delimitación tanto desde la fecha del dictamen motivado como, posteriormente, desde la fecha de interposición del presente recurso.

56 No obstante, el Estado miembro reconoce que cuando pasó el término señalado para cumplir con el dictamen motivado, la identificación y la propuesta por su parte de una lista que solo incluía un lugar como posible ZEC (el denominado de «Skerries and Causeway») resultaban insuficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que respecto de la marsopa común le imponía el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. En la medida en que así es, el Reino Unido reconoce que, en esa fecha, había incumplido asimismo la obligación impuesta por el artículo 3, apartado 2, de la Directiva de contribuir a la constitución de la Red Natura 2000 en función de la representación que tiene en su territorio la marsopa común.

57 En cambio, el Reino Unido rebate las críticas que la Comisión le hace en relación con el enfoque metodológico que el Estado miembro empleó a la hora de identificar y proponer lugares. Sin embargo, no procede que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre dichas cuestiones, dado que, como se indica en el apartado anterior, el Reino Unido ha reconocido el incumplimiento que se alegaba en el dictamen motivado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

58 Ha de recordarse que el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva sobre los hábitats establece la creación de una red ecológica europea coherente de ZEC, denominada «Natura 2000», compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de la Directiva y de hábitats de especies que figuran en su anexo II, como es el caso de la marsopa común, que es objeto del presente recurso.

59 El artículo 3, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a contribuir a la creación de la Red Natura 2000, en función de la representación que tengan en sus territorios respectivos dichos tipos de hábitats naturales y dichos hábitats de especies, y a designar con tal fin como ZEC, de conformidad con las disposiciones del artículo 4 de la misma Directiva y tras la instrucción del procedimiento en ella establecido, esos mismos lugares.

60 El procedimiento que se establece en el artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats para la designación como ZEC de los lugares se desarrolla en cuatro etapas, la primera de las cuales consiste, de conformidad con el apartado 1 de dicho artículo, en la elaboración por cada Estado miembro, y tomando como base los criterios de selección previstos en el anexo III de la Directiva, de una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares, a los que respectivamente se refieren los anexos I y II de la propia Directiva, y en la remisión de esa lista a la Comisión.

61 Resulta oportuno señalar que, tal como indica el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, las listas de lugares que los Estados miembros proponen de ese modo sirven a continuación como base para la elaboración de un proyecto de lista de LIC por parte de la Comisión.

62 El Tribunal de Justicia ya ha destacado a ese respecto en varias ocasiones que, para elaborar un proyecto de lista de LIC que permita el establecimiento de una red ecológica europea coherente de ZEC, la Comisión debe disponer de un inventario exhaustivo de los lugares que, a nivel nacional, posean un interés ecológico pertinente en relación con el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres perseguido por la Directiva sobre los hábitats (véanse, en particular, las sentencias de 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, EU:C:2000:600, apartado 22, y de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Francia, C-220/99, EU:C:2001:434, apartado 31).

63 Por lo demás, esta es la única forma posible de alcanzar el objetivo, contemplado en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva sobre los hábitats, del mantenimiento o del restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies de que se trate en su área de distribución natural, que puede estar situada a ambos lados de una o varias fronteras interiores de la Unión Europea. Del artículo 1, letras e) e i), de la Directiva, en relación con el artículo 2, apartado 1, se desprende que el estado de conservación favorable de un hábitat natural o de una especie debe apreciarse en relación con el conjunto del territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado (sentencia de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Alemania, C-71/99, EU:C:2001:433, apartado 28).

64 En el presente asunto es pacífico que, tras pasar el término señalado en el dictamen motivado, esto es, el 16 de diciembre de 2014, el Reino Unido había propuesto en su lista únicamente un lugar de los que albergan la marsopa común (el de «Skerries and Causeway») al objeto de elaborar la lista de lugares que se menciona en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

65 Pues bien, el Reino Unido reconoce en su escrito de contestación que en esa fecha la identificación y propuesta de dicho lugar resultaban insuficientes para garantizar el cumplimiento de la obligación que le incumbía, a tenor del propio artículo 4, apartado 1, es decir, elaborar la lista de los lugares que albergaran a la marsopa común y, así pues, de conformidad con el artículo 3, apartado 2, de la misma Directiva, contribuir a la creación de la Red Natura 2000.

66 Dado que, además, la Comisión ha presentado suficientes datos como para acreditar la insuficiencia de los lugares que figuran en la lista remitida por el Reino Unido, procede declarar que el Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, y de los anexos II y III de la Directiva sobre los hábitats, al no haber propuesto y remitido antes del término establecido, de conformidad con esas disposiciones, una lista con indicación de un número suficiente de lugares que alberguen a la marsopa común y que, con ello, ha incumplido el artículo 3, apartado 2, de la misma Directiva, al no haber contribuido, de conformidad con esa disposición, a la creación de la Red Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los hábitats de esa misma especie.

Costas

67 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Reino Unido y puesto que han sido desestimados los motivos formulados por este, procede condenarlo en costas.

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

1) **El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, y de los anexos II y III 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, al no haber propuesto y remitido antes del término establecido, de conformidad con esas disposiciones, una lista con indicación de un número suficiente de lugares que alberguen a la marsopa común (*Phocoena phocoena*) y, con ello, ha incumplido el artículo 3, apartado 2, de la misma Directiva, al no haber contribuido, de conformidad con esa disposición, a la creación de la Red Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los hábitats de esa misma especie.**

2) **Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

Firmas