

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 9 de junio de 2011 *

En el asunto C-383/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 25 de septiembre de 2009,

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

parte demandante,

contra

República Francesa, representada por los Sres. G. de Bergues y S. Menez, en calidad de agentes,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

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), la Sra. A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de octubre de 2010;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de enero de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), 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 L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO L 363, p. 368) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), al no haber adoptado un programa de medidas que permitan una protección rigurosa de la especie *Cricetus cricetus* (hámster europeo).

Marco jurídico

- 2 El objetivo principal de la Directiva sobre los hábitats es, como indica su considerando tercero, favorecer el mantenimiento de la biodiversidad.
- 3 El artículo 1 de la referida Directiva, dispone:

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

- a) “conservación”: un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable con arreglo a las letras e) e i);

[...]

- g) “especies de interés comunitario”: las que, en el territorio a que se refiere el artículo 2:

- i) estén en peligro, salvo aquéllas 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;

[...]

- i) “estado de conservación de una especie”: el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El “estado de conservación” se considerará “favorable” cuando:

- los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenece,

y

- el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible,

y

- exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo;

[...]»

- 4 El artículo 2, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats precisa que las medidas que se adopten en virtud de dicha Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.
- 5 El hámster europeo forma parte de las especies recogidas en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats. Dicho anexo se refiere, en particular, a las especies animales «de interés comunitario que requieren una protección estricta».

6 El artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, establece:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

- a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;
- b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;
- c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;
- d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.»

Hechos que originaron el litigio y procedimiento administrativo previo

7 La Comisión fue alertada sobre el estado de conservación del hámster europeo en Alsacia mediante una denuncia de la que informó a las autoridades francesas en una reunión celebrada el 15 de enero de 2007.

- 8 Éstas presentaron sus observaciones al respecto mediante notas de 15 de febrero y de 14 de septiembre de 2007, en las que informaban a la Comisión de las medidas adoptadas en el marco del plan de acción para los años 2007 a 2011 dirigido a la conservación de la especie de que se trata.
- 9 Mediante escrito de requerimiento de 23 de octubre de 2007, la Comisión indicó, por una parte, que los balances de recuento del hámster europeo ponían de relieve un riesgo de desaparición completa de dicha especie en un plazo muy breve y, por otra, instó a la República Francesa a que presentase sus observaciones a este respecto.
- 10 Mediante escritos de 24 de diciembre de 2007 y de 11 de marzo de 2008, las autoridades francesas expusieron las medidas de protección que ya habían adoptado, así como las que estaban previstas a fin de conservar la referida especie.
- 11 Mediante escrito de 5 de junio de 2008, la Comisión dirigió un dictamen motivado a la República Francesa, en virtud del cual sostenía que dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado un programa de medidas que permitan una protección rigurosa del hámster europeo. Por consiguiente, la Comisión instaba a la República Francesa a adoptar las medidas requeridas para conformarse al citado dictamen motivado en un plazo de dos meses a partir de su notificación.
- 12 La República Francesa respondió al dictamen motivado recordando las limitaciones geográficas que restringen las posibilidades de protección del hámster europeo, pero señalando al mismo tiempo que en 2008 se había observado una parada en la disminución del número de ejemplares de dicha especie en una parte del territorio alsaciano. Además, el referido Estado miembro informó a la Comisión del progreso de las medidas puestas en práctica en el marco del plan de acción para los años 2007 a 2011 dirigido a la conservación de dicha especie.

- 13 Considerando que las modalidades de conservación de la referida especie puestas en práctica por la República Francesa seguían siendo insatisfactorias, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

- 14 La Comisión sostiene que en Alsacia la especie del hámster europeo está amenazada de extinción. En efecto, el balance de los recuentos pone de relieve una disminución importante de la especie entre los años 2001 y 2007. Las causas de dicho deterioro resultan de la urbanización y de las prácticas agrícolas.
- 15 Ahora bien, las medidas adoptadas por la República Francesa son insuficientes y no han prohibido el deterioro de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de dicha especie. Una de las razones esenciales de dicha insuficiencia, que se refiere tanto a las medidas relativas al urbanismo como a las medidas agrícolas, es la extensión insuficiente de las superficies, en particular, de las zonas de acción prioritaria (en lo sucesivo, «ZAP») y de las «áreas de recolonización» objeto de dichas medidas. Por otra parte, éstas últimas son insuficientes en sí mismas. De este modo, el objetivo de que exista un 22 % de cultivos favorables al hámster europeo en las ZAP, únicamente se ha alcanzado en una de las tres ZAP existentes. Además, el programa de acción que tiene por objeto la limitación de la contaminación por nitratos para los años 2008 a 2010 es insuficiente. Finalmente, las posibilidades de urbanización en el «área de recolonización» no están suficientemente restringidas.
- 16 La República Francesa contesta que las medidas que ha adoptado constituyen un conjunto coherente, proporcionado y adaptado al objetivo de protección estricta del

hámster europeo, de conformidad con lo exigido en la Directiva sobre los hábitats. En particular, el plan de acción para los años 2007 a 2011 permitió definir con precisión el entorno particular de dicha especie y determinar tres territorios de acción distintos, a saber, las tres ZAP –en las que se ha abandonado toda modificación del uso de las superficies fuera de los usos vinculados a la agricultura– el «área de recolonización» –en la que se exige para todo proyecto de envergadura igual o superior a una hectárea que se demuestre su inocuidad para la especie mediante un estudio específico– y el área de distribución histórica –en el que todos los municipios han de prever, al renovar sus documentos de planificación urbanística, un estudio específico dedicado al hámster europeo.

- 17 La República Francesa señala que, desde la puesta en práctica de dicho plan de acción, la evolución del índice de abundancia de ejemplares de la especie de que se trata en las «zonas núcleo» revela el final de la disminución del número de ejemplares, o incluso un ligero aumento de éste. No obstante, sería preciso examinar un período de varios años de duración para poder evaluar, con un grado suficiente de certidumbre, el impacto de las medidas adoptadas por las autoridades francesas sobre el estado de conservación de las poblaciones de la referida especie. En cualquier caso, la Comisión no demuestra que el hábitat de dicha especie haya continuado deteriorándose en las ZAP después de 2007, al igual que no ha probado que la contaminación por nitratos sea perjudicial para la especie. Por último, la República Francesa alega que, en el «área de recolonización», la obligación de someter todo proyecto a un estudio del impacto sobre los especímenes, los lugares de reproducción o las zonas de descanso del hámster europeo se ve completada por la necesidad de llevar a cabo un estudio particular, que debe realizarse para todos los proyectos que se refieran a una superficie superior a una hectárea, a fin de comprobar los daños que tal proyecto puede causar a la referida especie.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 18 Procede recordar que el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la

letra a) del anexo IV, de la referida Directiva, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

- 19 La transposición de dicha disposición obliga a los Estados miembros no solamente a adoptar un marco legislativo completo, sino también a adoptar medidas concretas y específicas de protección (sentencia de 11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda, C-183/05, Rec. p. I-137, apartado 29).
- 20 Del mismo modo, el sistema de protección rigurosa supone la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo (sentencias de 16 de marzo de 2006, Comisión/Grecia, C-518/04, apartado 16, y Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 30).
- 21 Por lo tanto, tal sistema de protección rigurosa debe permitir que se evite efectivamente el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción de las zonas de descanso de las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV, de la Directiva sobre los hábitats (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, Rec. p. I-1147, apartado 39).
- 22 Por último, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, antes citada, apartado 23, y de 19 de mayo de 2009, Comisión/Italia, C-531/06, Rec. p. I-4103, apartado 98).

- 23 Ha quedado acreditado que el plazo de dos meses fijado por la Comisión en el dictamen motivado durante el que se permitía a la República Francesa conformarse al mismo expiró el 5 de agosto de 2008.
- 24 A este respecto, se desprende de los documentos obrantes en autos que, entre 2001 y 2007, el número de madrigueras de hámster europeo en las «zonas núcleo», que han servido de referencia para observar la población de dicha especie, ha pasado de más de 1.160 a menos de 180. Además, según el balance de los recuentos del año 2009, efectuado por la Office national de la chasse et de la faune sauvage, a cuyo contenido no se opone la República Francesa, ninguna población de la referida especie alcanza en Alsacia el umbral mínimo de población viable para la especie, que se estima en 1.500 individuos repartidos en una zona de superficies favorables de 600 hectáreas indivisas.
- 25 En un escrito de 28 de agosto de 2009, dirigido por el Secretario de Estado de medio ambiente al prefecto de la Région Alsace (en lo sucesivo, «escrito de 28 de agosto de 2009»), se indica que «pese a la aplicación de las medidas previstas en el plan de regeneración en favor del [hámster europeo] (2007-2011) y a las obligaciones mutuas de las partes afectadas por la conservación de la especie, los resultados biológicos obtenidos hasta la fecha son insuficientes para la conservación de dicha especie en Francia» y que, por lo tanto, «es necesario que el dispositivo en favor del hámster europeo sea mejorado de manera clara y rápida, para obtener a corto plazo resultados biológicos que demuestren la regeneración de la especie».
- 26 La República Francesa reconoce que el desarrollo del cultivo del maíz, que se ha producido en detrimento de la diversidad de cultivos, ha sido nefasto para el hámster europeo –que depende de prados artificiales, en particular, de aquellos en los que se cultiva alfalfa– y ha constituido uno de los factores importantes que han provocado el declive de la población de dicha especie. Ha quedado acreditado que, incluso en el transcurso de los últimos años, tal desarrollo no ha sido detenido en Alsacia, que es la única región de Francia en la que está presente dicha especie.

- 27 Entre las medidas que tienen por objeto poner remedio a dicha situación figura, en particular, la creación de tres ZAP, que son zonas en las que toda modificación para usar las superficies con fines distintos de la agricultura ha sido abandonada y para las que se ha establecido un objetivo del 22 % de cultivos favorables al hámster europeo, a saber, un 2 % de alfalfa y un 20 % de cereales de paja, para alcanzar, al cabo de un tiempo, una población viable de unos 1.200 a 1.500 especímenes por zona.
- 28 A este respecto, procede señalar que, según los datos científicos utilizados para definir el objetivo del 22 % de cultivos favorables en las ZAP, aportados a los autos por la República Francesa, «con ocasión de un estudio llevado a cabo en 1997 por la [Office national de la chasse et de la faune sauvage] sobre 12 rectángulos de 25 hectáreas elegidos como muestra, situados en terreno de loess, [...] se observó que los tres rectángulos en los que se cultivaba más de un 2 a un 4 % de alfalfa, así como entre un 20 % y un 30 % de cereales de paja, presentaban las poblaciones de hámster europeo más numerosas. Entre la primavera y el verano se había observado un aumento del número de madrigueras, lo que permitía suponer un entorno favorable para el mantenimiento y la reproducción de la especie. Ese no era el caso de los otros nueve rectángulos en los que la alfalfa era insignificante o inexistente y los cereales de paja eran claramente minoritarios».
- 29 No obstante, si bien la Comisión no se opone a que las medidas llamadas agro-medioambientales –adoptadas para alcanzar el objetivo del 22 % de cultivos favorables a la especie de que se trata, en particular, el apoyo económico prestado a los explotadores agrícolas a fin de privilegiar el cultivo de la alfalfa y de los cereales de invierno– orientan las prácticas agrícolas en un sentido favorable a dicha especie, también se desprende de los autos que, a 5 de agosto de 2008, dicho objetivo del 22 % de cultivos favorables a la referida especie únicamente se había alcanzado en una de las tres ZAP, que, por otra parte, representan tan sólo el 2 % del total de las superficies favorables al hámster europeo.
- 30 A este respecto, es preciso señalar, además, que las autoridades francesas eran conscientes de la insuficiencia de dichas medidas, puesto que, por una parte, en el escrito de 28 de agosto de 2009, el Secretario de Estado de medio ambiente solicitó al

prefecto de la Région Alsace que elaborara, para el mes de septiembre siguiente, una propuesta de modificación de los perímetros de las ZAP, en particular, para cubrir los sectores con presencia de hámsters situados a proximidad de éstas.

- 31 Por otra parte, en lo que respecta al «área de recolonización», las autoridades francesas señalaron, en los escritos dirigidos a la Comisión tras la notificación del dictamen motivado, que la dinámica de adaptación de las prácticas agrícolas, que ha contribuido a la estabilización positiva del número de hámsters europeos en los municipios en los que la presencia histórica de éstos es abundante, se extendería y ampliaría, particularmente, por la puesta en práctica de medidas agro-medioambientales territorializadas dirigidas a alcanzar, en el año 2011, un 22 % de cultivos favorables a dicha especie en la totalidad del hábitat de dicha área.
- 32 La República Francesa reconoce asimismo que el desarrollo de la urbanización y de las infraestructuras inherentes a la misma, ha constituido otro factor determinante que ha contribuido al declive de la población del hámster europeo por tener como consecuencia la desaparición y la fragmentación de las superficies agrícolas.
- 33 Por lo que respecta a las medidas adoptadas por dicho Estado miembro en el ámbito del urbanismo para poner fin al deterioro o a la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de la referida especie, ha de señalarse, en primer lugar, que la prohibición de toda nueva urbanización en las ZAP, incluso suponiendo que reviste un carácter realmente vinculante, únicamente afecta, como se indica en el apartado 29 de la presente sentencia, al 2 % del total de las superficies favorables al hámster europeo.
- 34 En segundo lugar, procede señalar que, si bien en el «área de recolonización» que, según la República Francesa, cubre un 49 % de dichas superficies favorables a la referida especie, debe demostrarse en relación con todo proyecto de urbanización igual o

superior a una hectárea la inocuidad sobre dicha especie mediante un estudio específico y si no se aporta dicha prueba el proyecto sólo puede llevarse a cabo a condición de haber obtenido una exención ministerial, los documentos que obran en autos no han permitido desvirtuar las afirmaciones de la Comisión según las cuales, por una parte, no están determinadas con precisión las condiciones para otorgar una exención y, por otra, no se exige medida compensatoria alguna al otorgarse tal exención.

- 35 En tercer lugar, ha quedado acreditado que los proyectos de urbanización de una superficie inferior a una hectárea no estaban sometidos, a 5 de agosto de 2008, a formalidad alguna que permitiera comprobar su falta de impacto sobre la conservación de la especie de que se trata. Además, del escrito de 28 de agosto de 2009 se desprende que el Secretario de Estado de medio ambiente instó al prefecto de la Région Alsace para que pusiera en marcha un dispositivo que permitiera el seguimiento exhaustivo de dichos proyectos y su análisis para confirmar que no causaban tal impacto. Asimismo exigió que se recordara que la presencia de los referidos hámsters en las superficies afectadas por dichos proyectos «justifica evitar esas zonas o solicitar una exención», sea cual fuere la superficie del proyecto.
- 36 Por otra parte, en el referido escrito se indicaba que una resolución complementaria relativa a las condiciones de presentación de una solicitud de exención de la protección rigurosa del hámster europeo y que recogiera los términos del acuerdo marco sobre la gestión del entorno particular de la especie se encontraba en fase de terminación y sería publicado durante el mes de septiembre de 2009.
- 37 De todo cuanto antecede se desprende que las medidas puestas en práctica al término del período fijado en el dictamen motivado no eran suficientes para permitir evitar efectivamente el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso del hámster europeo.

- 38 Siendo esto así, en lo que respecta al pretendido carácter insuficiente del programa de acción para los años 2008 a 2010 sobre la limitación de la contaminación por nitratos, la Comisión no ha demostrado suficientemente, en cualquier caso, la existencia de una relación entre la utilización de nitratos en la agricultura y el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso de la referida especie.
- 39 Habida cuenta de todo cuanto antecede, procede estimar el recurso de la Comisión, con la salvedad de lo indicado en el apartado anterior de la presente sentencia.
- 40 En consecuencia, procede declarar que, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado un programa de medidas que permitan una protección rigurosa de la especie del hámster europeo.

Costas

- 41 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. Al haber sido desestimadas en lo esencial las pretensiones de la República Francesa, procede condenarla en costas conforme a lo solicitado por la Comisión.

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

- 1) **La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), 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, en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, al no haber adoptado un programa de medidas que permitan una protección rigurosa de la especie del hámster europeo (*Cricetus cricetus*).**

- 2) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Firmas