

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 18 de diciembre de 2007*

En el asunto C-186/06,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 18 de abril de 2006,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por las Sras. D. Recchia y A. Alcover San Pedro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. F. Díez Moreno, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. L. Bay Larsen (Ponente), K. Schiemann, P. Kūris y J.-C. Bonichot, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de abril de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 3 y 4, apartados 1 y 4, 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»), por lo que atañe al proyecto de regadío del Canal Segarra-Garrigues en la provincia de Lérida.

Marco jurídico

2 En virtud del artículo 2 de la Directiva sobre las aves, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado, en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas.

3 El artículo 3 de la Directiva sobre las aves tiene el siguiente tenor:

«1. Teniendo en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficientes de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1.

2. La preservación, el mantenimiento y el restablecimiento de los biotopos y de los hábitats impondrán en primer lugar las medidas siguientes:

a) creación de zonas de protección;

b) mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección;

c) restablecimiento de los biotopos destruidos;

d) desarrollo de nuevos biotopos.»

4 El artículo 4 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 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.

[...]

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

- 5 El artículo 6, apartado 2, 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 lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.»

Hechos y procedimiento administrativo previo

- 6 En 2001 la Comisión recibió una queja según la cual el proyecto de regadío de la zona del canal Segarra-Garrigues afectaría a las dos únicas zonas importantes para la conservación de las aves esteparias en Cataluña, también llamadas «Important Bird Areas» (en lo sucesivo, «IBA»), identificadas con los números 142 y 144 en el Inventario de las IBA de 1998.
- 7 Mediante escrito de 22 de noviembre de 2001, la Comisión solicitó al Reino de España información relativa, en particular, a dicho proyecto y a la clasificación de zonas de especial protección (en lo sucesivo, «ZEPA») en los terrenos comprendidos en las IBA 142 y 144.
- 8 Dado que la Comisión estimó que las respuestas y la información transmitidas por las autoridades españolas no eran convincentes, dirigió al Reino de España, el 1 de abril de 2004, un escrito de requerimiento en el que constataba la incorrecta aplicación de la Directiva sobre las aves, basándose en que no se habían clasificado ZEPA en número y superficie suficientes, en particular en la zona del canal Segarra-Garrigues, afectado por el proyecto de puesta en regadío, y en que había autorizado este proyecto, el cual provocaría un deterioro y hasta la destrucción del hábitat de varias especies de aves enumeradas en el anexo I de la citada Directiva.
- 9 Las autoridades españolas respondieron al escrito de requerimiento mediante escrito de 21 de junio de 2004.
- 10 Al estimar que no se había puesto fin a la infracción de la Directiva sobre las aves, la Comisión emitió el 14 de diciembre de 2004 un dictamen motivado en el que instaba al Reino de España a adoptar las medidas necesarias para ajustarse a lo dispuesto en él en un plazo de dos meses a partir de su recepción.

- 11 Puesto que la Comisión no consideró satisfactoria la respuesta de las autoridades españolas al dictamen motivado, enviada el 4 de marzo de 2005, decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

- 12 En su recurso, la Comisión precisa que éste no tiene por objeto la insuficiente clasificación de ZEPA, sino la autorización del proyecto de regadío en la zona del canal Segarra-Garrigues y las nocivas consecuencias de este proyecto para determinadas especies de aves recogidas en el anexo I de la Directiva sobre las aves.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

- 13 El Reino de España alega, en primer lugar, que, en el dictamen motivado y en el recurso, la Comisión amplía el objeto del procedimiento, ya que en el escrito de requerimiento sólo se propuso al Reino de España presentar observaciones en relación con la infracción del artículo 4, apartados 1 y 4, de la Directiva sobre las aves, pero no en relación con la infracción de los artículos 2 y 3 de esta Directiva. En segundo lugar, el Reino de España sostiene que el recurso no proporciona argumentos que permitan determinar qué obligaciones se han infringido, entre las impuestas por el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.

- 14 Si bien la Comisión confía en el buen criterio del Tribunal de Justicia respecto a la necesidad de examinar los motivos formulados sobre la sola base del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, subraya, por una parte, la existencia de una estrecha relación entre los artículos 2, 3 y 4 de la Directiva sobre las aves, y, por otra, el hecho de que el apartado 1 completa el apartado 4 del artículo 4 de esta Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 15 En cuanto al primer problema planteado por el Estado miembro demandado, se ha de recordar que, según jurisprudencia reiterada, el escrito de requerimiento que la Comisión dirige al Estado miembro y, posteriormente, 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 sus 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 (véanse las sentencias de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, C-191/95, Rec. p. I-5449, apartado 55, y de 14 de junio de 2007, Comisión/Bélgica, C-422/05, Rec. p. I-4749, apartado 25). 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 (véase la sentencia de 11 de julio de 1984, Comisión/Italia, 51/83, Rec. p. 2793, apartados 6 y 7).
- 16 En el caso de autos, ha quedado acreditado que el escrito de requerimiento no contenía mención alguna a una supuesta infracción de los artículos 2 y 3 de la Directiva sobre las aves por parte del Reino de España.

- 17 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del recurso en lo relativo a los motivos basados en la infracción de los artículos 2 y 3 de dicha Directiva.
- 18 Por lo que respecta al segundo problema planteado por el Reino de España, se ha de recordar que el dictamen motivado y el recurso mencionados en el artículo 226 CE deben fundarse en los mismos motivos y alegaciones, y 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 comunitario 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 las sentencias de 1 de diciembre de 1993, Comisión/Dinamarca, C-234/91, Rec. p. I-6273, apartado 16, y de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-98/04, Rec. p. I-4003, apartado 18).
- 19 En el caso de autos, la Comisión imputó al Reino de España, en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado, haber infringido el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, basándose en que el número y superficie de ZEPA clasificadas por las autoridades españolas, en particular en la zona afectada por el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues, no era suficiente para proteger los terrenos más adecuados en número y en superficie respecto a las varias especies incluidas en el anexo I de la citada Directiva. Al mismo tiempo, la Comisión imputó al Reino de España haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, alegando que la ejecución del mencionado proyecto supondría un riesgo evidente de deterioro del hábitat de las especies de aves esteparias presentes en la zona de que se trata.
- 20 Pues bien, como se indica en el apartado 12 de la presente sentencia, el recurso no tiene por objeto la clasificación insuficiente de ZEPA, sino la autorización del proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues y las nocivas consecuencias de este proyecto para determinadas especies de aves protegidas.

- 21 No obstante, la Comisión mantiene su motivo basado en la infracción, por parte del Reino de España, del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, apoyándose en el hecho de haberse autorizado el proyecto de regadío y no en la insuficiente clasificación de áreas de ZEPA.
- 22 En estas circunstancias, dicho motivo del presente recurso, en el que se han alterado las imputaciones respecto a las invocadas en el procedimiento administrativo previo, no responde a las exigencias de coherencia y precisión expuestas en el apartado 18 de la presente sentencia.
- 23 Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del recurso respecto al motivo en que se imputa al Reino de España haber cometido una infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves.

Sobre el fondo

Alegaciones de las partes

- 24 En apoyo de su recurso, la Comisión sostiene que el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues se encuentra en el perímetro de las IBA 142 y 144, y que tendrá repercusiones negativas sobre determinadas especies de aves esteparias mencionadas en el anexo I de la Directiva sobre las aves. A este respecto, la Comisión precisa que el hecho de haber excluido de la clasificación como ZEPA determinados terrenos de las IBA 142 y 144, afectados por dicho proyecto, no exime al Reino de España de la obligación de respetar las exigencias establecidas por el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

- 25 El Reino de España alega que la Comisión no ha aportado ninguna prueba de que el proyecto de regadío de la zona de que se trata del canal Segarra-Garrigues vulnere la Directiva sobre las aves. En todo caso, las medidas de protección que comporta el proyecto son adecuadas para evitar, en la zona que cubre, las consecuencias negativas a las que se refiere el artículo 4, apartado 4, de esta Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 26 El artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros el deber de adoptar las medidas adecuadas para evitar dentro de las ZEPA la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos de dicho artículo.
- 27 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los Estados miembros deben cumplir las obligaciones que emanan del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, incluso en los casos en los que la zona afectada no hubiera sido calificada como ZEPA cuando debía haberlo sido (véanse las sentencias de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia, C-166/97, Rec. p. I-1719, apartado 38, y de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-388/05, Rec. p. I-7555, apartado 18).
- 28 En cambio, por lo que respecta a las zonas clasificadas como ZEPA, el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats establece que las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves han sido sustituidas, en particular, por las obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, a partir de la fecha de aplicación de ésta o de la fecha de clasificación con arreglo a la Directiva sobre las aves, si esta última fecha fuere posterior (véase la sentencia de 13 de junio de 2002, Comisión/Irlanda, C-117/00,

Rec. p. I-5335, apartado 25). Por lo tanto, las zonas que no han sido declaradas ZEPA, aunque hubieran debido serlo, siguen estando sometidas al régimen previsto en el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves (véase la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, Rec. p. I-10799, apartado 47).

29 Habida cuenta de que la Comisión ha fundado su recurso en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, solamente se discute sobre las zonas afectadas por el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues que debían haber sido clasificadas ZEPA antes de expirar el plazo señalado en el dictamen motivado.

30 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Inventario de las IBA de 1998, que contiene un inventario actualizado de las zonas importantes para la conservación de las aves en España, constituye, a falta de pruebas científicas contrarias, un elemento de referencia que permite apreciar si este Estado miembro ha clasificado como ZEPA territorios suficientes, en número y en superficie, para ofrecer protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva sobre las aves, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo (véase la sentencia de 28 de junio de 2007, Comisión/España, C-235/04, Rec. p. I-5415, apartado 27).

31 Pues bien, de los autos se desprende que algunos de los terrenos incluidos en las IBA 142 y 144, afectados por el proyecto de regadío controvertido, como las zonas denominadas «Plans de Sió», «Belianes-Preixana» y «Secans del Segrià-Garrigues», que cobijan en particular al sisón (*Tetrax tetrax*), a la alondra de Dupont (*Chersophilus duponti*), a la carraca europea (*Coracia garrulus*) y al águila perdicera (*Hieraaetus fasciatus*), fueron objeto de clasificación o de ampliación de una clasificación en virtud del Acuerdo adoptado por la Generalitat de Catalunya el 5 de septiembre de 2006, en el que se designan ZEPA y se aprueba la propuesta de lugares de importancia comunitaria.

- 32 Por lo tanto, esas zonas, que iban a ser clasificadas ZEPA antes de que expirase el plazo señalado en el dictamen motivado, se incluían en el régimen de protección establecido por el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, de conformidad con la jurisprudencia citada en los apartados 27 y 28 de la presente sentencia.
- 33 A este respecto, se ha de señalar que, según la declaración de impacto ambiental publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* n° 3757, de 8 de noviembre de 2002, el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues tendría carácter severo (en especial, para los hábitats de las aves esteparias), pese a las medidas preventivas, correctoras y compensatorias que se proponían en el estudio de impacto ambiental, y pese a las medidas adicionales adoptadas por la propia declaración.
- 34 En el anexo 3 de dicha declaración se indica que la aplicación de un programa de regadío de tal alcance puede generar un impacto importante sobre las poblaciones de aves amenazadas, y que, por lo tanto, tendrán que aprobarse los planes de recuperación de las especies que se tratan en el propio anexo y el desarrollo que asegure su conservación y, si es posible, su recuperación.
- 35 Por otra parte, no se discute que en el mes de junio de 2002 comenzaron las obras necesarias para la aplicación de dicho proyecto, que se prevé durarán diez años.
- 36 En estas circunstancias, procede declarar que el Estado miembro de que se trata, al autorizar el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues, no cumplió la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, de adoptar las medidas adecuadas para evitar en las zonas afectadas por ese proyecto, que debían haber sido clasificadas como ZEPA, los daños prohibidos, habida cuenta de que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de

Justicia, dicha obligación ya existe antes de que se compruebe la disminución del número de aves o de que se concrete un riesgo de desaparición de una especie protegida (véase la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, C-355/90, Rec. p. I-4221, apartado 15).

37 Esta constatación no puede ser cuestionada por la mera circunstancia de que dicho proyecto, como sostiene, en esencia, el Reino de España, tenga una importancia considerable para el desarrollo económico y social del territorio afectado. En efecto, la facultad de los Estados miembros de perjudicar de modo significativo las zonas que debían haber sido clasificadas como ZEPA y que, como se ha recordado en los apartados 27 y 28 de la presente sentencia, están comprendidas en el régimen propio del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves, no puede justificarse, en todo caso, por necesidades económicas ni sociales (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-57/89, Rec. p. I-883, apartados 21 y 22).

38 Por lo tanto, se ha de estimar el recurso de la Comisión.

39 En consecuencia, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva sobre las aves, por lo que atañe a las zonas afectadas por el proyecto de regadío del área del canal Segarra-Garrigues.

40 Se desestima el recurso en todo lo demás.

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. Sin embargo, según el artículo 69, apartado 3, el Tribunal podrá imponer el pago de las mismas parcialmente o en su totalidad, cuando sean desestimadas respectivamente una o varias de las pretensiones de las partes. Por haber sido desestimadas en parte las pretensiones de la Comisión, procede repartir las costas.

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

- 1) **Al autorizar el proyecto de regadío del canal Segarra-Garrigues, en la provincia de Lérida, el Reino de España ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, de adoptar las medidas adecuadas para evitar los daños prohibidos en las zonas afectadas por dicho proyecto, que debían haber sido clasificadas zonas de protección especial.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Firmas