



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL  
SRA. TAMARA CÁPETA  
presentadas el 9 de febrero de 2023<sup>1</sup>

**Asunto C-444/21**

**Comisión Europea  
contra**

**Irlanda**

«Incumplimiento de Estado — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículo 6, apartado 1 — Zonas especiales de conservación — Obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias — Incumplimiento generalizado y persistente»

## I. Introducción

1. «El mundo vivo es una maravilla única y espectacular. [...] Dependemos por completo de esta máquina de soporte vital delicadamente engranada y ella depende de la biodiversidad para funcionar de forma armoniosa.»<sup>2</sup>

2. La biodiversidad no solo tiene un valor intrínseco, sino que también reviste suma importancia para la supervivencia humana. Según el Foro Económico Mundial,<sup>3</sup> entre las posibles consecuencias derivadas de la pérdida de biodiversidad<sup>4</sup> se encuentran, como mínimo, la inseguridad alimentaria, el agravamiento del cambio climático y riesgos para la salud, las empresas y la cultura.

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

<sup>2</sup> Hughes, J., Scholey, K. y Fothergill, A. (Directores), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Documental original de Netflix, 2020.

<sup>3</sup> Foro Económico Mundial, *The Global Risks Report 2020*, disponible en: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf), pp. 47 a 49.

<sup>4</sup> Según ciertas estimaciones, se calcula que la pérdida de especies es entre 1 000 y 10 000 veces superior a la tasa de extinción natural, es decir, la tasa de extinción que cabría esperar sin la interferencia humana. Esto significa que, cada año, la Tierra pierde entre un 0,01 % y un 0,1 % de las especies totales. Si las estimaciones más bajas sobre el número de especies fueran exactas (aproximadamente 2 millones), cada año tienen lugar entre 200 y 2 000 extinciones. En el extremo superior de la estimación, cada año se extinguen entre 10 000 y 100 000 especies. Véase el sitio web de World Wide Fund for Nature, disponible en: [https://wwf.panda.org/discover/our\\_focus/biodiversity/biodiversity/](https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/).

3. La Unión Europea reconoce los problemas que puede ocasionar la pérdida de biodiversidad.<sup>5</sup> La Directiva sobre los hábitats forma parte de su lucha por preservar la biodiversidad.<sup>6</sup>

4. El presente procedimiento por incumplimiento tiene por objeto dicha Directiva. Con arreglo al artículo 258 TFUE, la Comisión Europea interpuso contra Irlanda un recurso por el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

5. Este es el tercer recurso por incumplimiento que se ha interpuesto ante el Tribunal de Justicia —después de las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación),<sup>7</sup> y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia—<sup>8</sup> en relación con la aplicación de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. Otros dos recursos similares se encuentran también pendientes ante el Tribunal de Justicia,<sup>9</sup> y se están tramitando procedimientos por incumplimiento adicionales.<sup>10</sup>

6. Por consiguiente, el presente asunto no es simplemente otro rutinario recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión contra un Estado miembro con arreglo al artículo 258 TFUE. Parece más bien que se inserta en la política de la Comisión de poner remedio a los resultados insuficientes obtenidos en la mejora de la situación de los hábitats y de las especies que viven en ellos que se incluyen en la Directiva sobre los hábitats.<sup>11</sup>

7. Al mismo tiempo, el presente asunto pone de relieve varias dificultades a las que el Tribunal de Justicia se enfrenta en los procedimientos por incumplimiento en los que se alega que los Estados miembros no han conseguido alcanzar objetivos medioambientales. ¿Cuáles son exactamente las obligaciones que un Estado miembro debe cumplir para que se considere que ha ejecutado correctamente la Directiva sobre los hábitats? ¿Cómo debe demostrar la Comisión ese incumplimiento y qué puede alegar un Estado miembro en su defensa? Además, y muy importante, ¿cómo ha de valorar el Tribunal de Justicia esas alegaciones?

8. Como explicaré, es esencial, más que en muchos otros ámbitos del Derecho de la Unión, que, para responder a estas preguntas, se siga un enfoque material, evitando el formalismo legal y centrándose en la finalidad principal de la Directiva sobre los hábitats. Esa finalidad es preservar la

<sup>5</sup> Véase, a este respecto, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas, COM(2020) 380 final, Bruselas, 20 de mayo de 2020. Uno de los resultados de esta estrategia es la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza, COM(2022) 304 final, Bruselas, 22 de junio de 2022.

<sup>6</sup> 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 su versión modificada por la Directiva 97/62/CE del Consejo, de 27 de octubre de 1997 (DO 1997, L 305, p. 42) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

<sup>7</sup> C-290/18, no publicada, EU:C:2019:669.

<sup>8</sup> C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047.

<sup>9</sup> Véanse, a este respecto, los asuntos pendientes Comisión/Bulgaria (C-85/22) y Comisión/Alemania (C-116/22).

<sup>10</sup> En el presente asunto, la Comisión ha señalado en su escrito de demanda que existen otros procedimientos por incumplimiento pendientes del mismo tipo con respecto a España, Italia, Chipre, Letonia y Polonia.

<sup>11</sup> Véase, a este respecto, Agencia Europea de Medio Ambiente, *State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018*, Informe de la AEMA n.º 10/2020, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020 (en lo sucesivo, «Informe de la AEMA»), p. 127, en el que se concluyó que «el avance general conseguido en especies y hábitats hacia el objetivo 1 es relativamente pequeño en relación con los puntos de partida de 2010, esto es, el objetivo no se ha alcanzado en ninguno de los grupos».

biodiversidad. En el marco de la referida Directiva, esta finalidad ha de lograrse a través de medidas adoptadas por los Estados miembros con el fin de mantener o restablecer, en un estado de conservación favorable, determinados hábitats naturales y su fauna y flora silvestres.<sup>12</sup>

9. La Directiva sobre los hábitats persigue, por tanto, conseguir un resultado que ha de producir efectos en la naturaleza. Dicho resultado no consiste en un conjunto de normas jurídicas (aunque pueden ser necesarias), sino en la preservación de la biodiversidad a que se refiere dicha Directiva. El objetivo de la Directiva sobre los hábitats no puede lograrse mediante la mera adopción de una serie de normas jurídicas, ni siquiera mediante la aplicación de tales normas. Muchas de las medidas requeridas no son de carácter jurídico, en el sentido de que generen derechos y obligaciones para personas concretas. Con frecuencia, no es posible valorar dichas medidas con los criterios habituales de apreciación que el Tribunal de Justicia utiliza en los procedimientos por incumplimiento, a saber, verificar si existe una norma jurídica, si se aplica en la práctica y para qué personas crea derechos y obligaciones. Las cuestiones que se suscitan en este contexto son de índole diferente y el Tribunal de Justicia no cuenta con los medios para responderlas sobre la base de sus propios conocimientos. Por ejemplo, la cuestión de si la prohibición del uso recreativo de determinadas partes de un bosque basta para salvar una especie amenazada de animales o plantas resulta difícil de valorar para el Tribunal de Justicia. No obstante, es preciso que el Tribunal de Justicia pueda pronunciarse sobre si un Estado miembro ha cumplido o no lo que exige la Directiva sobre los hábitats.

10. Tras describir brevemente el desarrollo del presente procedimiento por incumplimiento contra Irlanda (II), procederé del siguiente modo. En primer lugar, explicaré el sistema de la Directiva sobre los hábitats y demostraré que las obligaciones de los Estados miembros derivadas de sus artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de esa Directiva constituyen un conjunto indivisible (III). A continuación, analizaré, tal como ha solicitado el Tribunal de Justicia, la imputación formulada por la Comisión en el presente asunto, basada en la infracción del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva (IV). Concluiré que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, lo cual entraña materialmente, al mismo tiempo, una infracción del artículo 4, apartado 4.

## **II. Desarrollo del presente asunto: el procedimiento administrativo previo y el procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

11. El presente asunto tiene por objeto el cumplimiento por Irlanda de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats en la región biogeográfica atlántica.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Véase el artículo 2, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre los hábitats. Para una descripción más detallada del sistema de dicha Directiva, véanse los puntos 29 a 53 de las presentes conclusiones.

<sup>13</sup> Esta es una de las regiones a las que se aplica la Directiva sobre los hábitats, que comprende todo el territorio de Irlanda. Véanse los puntos 25 a 28 de las presentes conclusiones.

12. Con respecto a dicha región, la Comisión adoptó, mediante su Decisión 2004/813/CE,<sup>14</sup> una lista de 413 lugares de importancia comunitaria («LIC») en el territorio de Irlanda. La Comisión actualizó posteriormente esa lista, en particular en virtud de dos decisiones,<sup>15</sup> que añadieron once lugares y agruparon dos lugares en uno solo, en lo que respecta a Irlanda. Por lo tanto, el presente asunto versa sobre un total de 423 lugares enumerados en estas tres decisiones de la Comisión.

13. Después de las investigaciones realizadas en el marco de un procedimiento EU pilot, la Comisión remitió a Irlanda el 27 de febrero de 2015 un escrito de requerimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE, en el que consideró que, al no designar una serie de lugares de su territorio como zonas especiales de conservación (en lo sucesivo, «ZEC»), no fijar objetivos de conservación específicos y detallados para esos lugares y no adoptar las medidas de conservación necesarias para la totalidad de los 423 lugares en cuestión, este Estado miembro incumplió sus obligaciones derivadas de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

14. El 30 de abril de 2015, Irlanda respondió al escrito de requerimiento, indicando los avances realizados en la designación de las ZEC y en la fijación de objetivos de conservación específicos para esos lugares. Al mismo tiempo, destacó que la legislación irlandesa protege los lugares antes de su designación formal como ZEC. También facilitó información sobre las medidas de conservación que se estaban aplicando en muchos lugares. Además, los días 9 de diciembre de 2015, 15 de enero de 2016 y 4 de marzo de 2016, Irlanda envió a la Comisión tres actualizaciones sobre la designación de ZEC y la fijación de objetivos de conservación específicos para esos lugares.

15. El 29 de abril de 2016, la Comisión remitió un dictamen motivado a Irlanda, en el que consideró que las infracciones alegadas de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats persistían en la mayoría de los lugares.<sup>16</sup> Instó a dicho Estado miembro a poner fin a tales infracciones en un plazo de dos meses desde la recepción del dictamen motivado.

16. El 27 de junio de 2016, Irlanda respondió al dictamen motivado. En particular, se refirió al «Programa de trabajo sobre la designación y gestión de ZEC» recientemente aprobado para concluir las designaciones de ZEC y los objetivos de conservación específicos de los lugares y la elaboración de medidas de conservación para cada lugar.

<sup>14</sup> Decisión de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, por la que se aprueba, de conformidad con la [Directiva sobre los hábitats], la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2004, L 387, p. 1). Así, el plazo de seis años para designar esos lugares como zonas especiales de conservación previsto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats finalizó el 7 de diciembre de 2010.

<sup>15</sup> Decisión 2008/23/CE de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007, por la que se adopta, de conformidad con la [Directiva sobre los Hábitats], una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2008, L 12, p. 1), y Decisión 2009/96/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la [Directiva sobre los Hábitats], una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2009, L 43, p. 466). Así, tras la adopción de esta última Decisión, el plazo de seis años previsto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats para los lugares adicionales expiró el 12 de diciembre de 2014.

<sup>16</sup> En dicho dictamen motivado, la Comisión consideró que Irlanda no había designado 401 lugares como ZEC, no había establecido objetivos de conservación específicos y detallados para 335 lugares y no había establecido las medidas de conservación necesarias en ninguno de los 423 lugares.

17. El 9 de noviembre de 2018, la Comisión dirigió un dictamen motivado complementario a Irlanda, en el que expuso un análisis más detallado de las medidas de conservación presentadas por ese Estado miembro.<sup>17</sup> En dicho dictamen, se instó a Irlanda a que pusiera fin a los incumplimientos imputados a más tardar el 9 de enero de 2019.

18. El 11 de enero de 2019, Irlanda respondió al dictamen motivado complementario. En particular, este Estado miembro expuso los avances conseguidos y un cronograma para concluir la designación de ZEC y fijar objetivos de conservación específicos de los lugares a finales de 2020 y para identificar y aplicar las medidas de conservación necesarias en todos los lugares a más tardar en 2021. Además, el 26 de abril de 2019, el 2 de mayo de 2019, el 11 de octubre de 2019, el 12 de diciembre de 2019, el 14 de enero de 2020 y el 14 de abril de 2020, Irlanda facilitó a la Comisión seis actualizaciones sobre la designación de lugares como ZEC, la publicación de objetivos de conservación específicos para los lugares y el progreso de las medidas de conservación específicas para los lugares.

19. Mediante escrito de demanda presentado el 16 de julio de 2021, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE, por considerar que, a 9 de enero de 2019, Irlanda no había cumplido aún sus obligaciones derivadas de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

20. En sus dos primeras imputaciones, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en primer término, por no designar una serie de lugares de su territorio como ZEC (217 de los 423 LIC) y, en segundo término, por no haber fijado objetivos de conservación específicos y detallados para ciertos lugares (140 de los 423 LIC).

21. En su tercera imputación, la Comisión pide al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha infringido el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats al no establecer las medidas de conservación necesarias para ninguno de los 423 lugares enumerados como LIC en las decisiones de la Comisión pertinentes.

22. En su escrito de contestación de 15 de octubre de 2021, Irlanda, con el apoyo de la República Federal de Alemania,<sup>18</sup> solicita al Tribunal de Justicia que desestime por infundado el presente recurso en su totalidad.

23. La Comisión e Irlanda presentaron también un escrito de réplica y un escrito de dúplica el 29 de noviembre de 2021 y el 20 de enero de 2022, respectivamente.

24. El 9 de noviembre de 2022, se celebró una vista en la que se oyeron los informes orales de la Comisión y de Irlanda.

<sup>17</sup> En ese dictamen motivado complementario, la Comisión consideró que Irlanda seguía incumpliendo sus obligaciones en un gran número de lugares. En su opinión, Irlanda no había designado 255 lugares como ZEC, no había fijado objetivos de conservación detallados y específicos para 198 lugares y no había adoptado las medidas de conservación necesarias en ninguno de los 423 lugares.

<sup>18</sup> Mediante auto de 6 de diciembre de 2021, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de la República Federal de Alemania en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de Irlanda.

### III. La Directiva sobre los hábitats y las obligaciones de los Estados miembros en virtud de sus artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1

#### A. *Natura 2000 y la región biogeográfica atlántica*

25. Las ZEC establecidas en virtud de la Directiva sobre los hábitats,<sup>19</sup> junto con las zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») establecidas en virtud de la Directiva sobre las aves,<sup>20</sup> forman parte de Natura 2000, una red ecológica europea coherente que persigue la supervivencia a largo plazo de los hábitats y especies más amenazados de la Unión Europea.

26. Natura 2000 representa la mayor red coordinada de zonas de protección de la naturaleza del mundo.<sup>21</sup> Abarca casi una quinta parte de la superficie terrestre de la Unión Europea y aproximadamente un 10 % de sus mares, con un total de casi 28 000 lugares en los veintisiete Estados miembros, según informes recientes.<sup>22</sup>

27. Natura 2000 se divide en cinco regiones biogeográficas marinas y nueve regiones biogeográficas terrestres, entre ellas la región atlántica objeto del presente asunto. Dicha región comprende, total o parcialmente, ocho (anteriormente nueve) Estados miembros (en particular, todo el territorio de Irlanda, los Países Bajos y el Reino Unido, así como partes de Bélgica, Dinamarca, Alemania, España, Francia y Portugal). Abarca más de la mitad del litoral de la Unión Europea y dos de los mares más productivos del mundo, el Mar del Norte y el Océano Atlántico (Nordeste). Es también una de las áreas más pobladas de la Unión Europea, con más de cien millones de habitantes (casi una cuarta parte de la población de la Unión).<sup>23</sup>

28. En el caso de autos, es pertinente la región biogeográfica atlántica del territorio de Irlanda, que contiene diversos tipos de hábitats prioritarios<sup>24</sup> y especies en peligro de desaparición. Por ejemplo, las turberas de cobertura<sup>25</sup> son un cierto tipo de hábitat húmedo formado por tierra blanda y esponjosa, que se compone principalmente de materia vegetal parcialmente descompuesta, denominada turba, que se ha acumulado lentamente a lo largo de miles de años en zonas de clima fresco y húmedo. Son extremadamente importantes, entre otras cosas, para el cambio climático, pues almacenan millones de toneladas de carbono (las plantas que forman la turba, como el musgo esfagno y los juncos, extraen carbono de la atmósfera).<sup>26</sup> Las lagunas costeras<sup>27</sup> son partes del litoral en las que el mar se une con la tierra y son ecosistemas importantes para la productividad global de las aguas costeras, ya que acogen diversos hábitats.<sup>28</sup>

<sup>19</sup> Véase los considerandos sexto y séptimo y el artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

<sup>20</sup> Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), que derogó 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) (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración de Estrasburgo de la Unión Europea de 25 de febrero de 2022, punto 5; Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Control de adecuación de la legislación de protección de la naturaleza de la UE (Directivas de aves y hábitats)», SWD(2016) 472 final, Bruselas, 16 de diciembre de 2016, p. 24.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, el Informe de la AEMA, citado en la nota 11 de las presentes conclusiones, p. 6.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, el documento de la Comisión «Natura 2000 en la región atlántica», Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2009, disponible en <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/>.

<sup>24</sup> Véanse los considerandos 5 y 11 y el artículo 1, letras d) y h), de la Directiva sobre los hábitats.

<sup>25</sup> Véase «Turberas ácidas de esfagnos», tercer guion, en el epígrafe «Turberas altas, turberas bajas (fens y mires) y áreas pantanosas» del anexo I de la Directiva sobre los hábitats.

<sup>26</sup> Véase, por ejemplo, Blanket Bog Restoration in Ireland, disponible en: <https://www.irishbogrestorationproject.ie/>.

<sup>27</sup> Véase «Aguas marinas y medios de marea», quinto guion, en el epígrafe «Hábitats costeros y vegetaciones halofíticas» del anexo I de la Directiva sobre los hábitats.

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, «Coastal Lagoon» *ScienceDirect*, disponible en: <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon>.

Del mismo modo, la ostra perlífera de agua dulce (*Margaritifera margaritifera*),<sup>29</sup> que se encuentra en situación de rápido declive (al parecer, es una de las 365 especies más amenazadas del mundo), es una especie asombrosa que puede vivir más de 200 años y juega un papel esencial en los ecosistemas al filtrar el agua, y mejorar así su calidad.<sup>30</sup>

## ***B. El sistema de la Directiva sobre los hábitats***

29. El artículo 3, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, exige que los Estados miembros contribuyan 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 pertinentes. Así, con arreglo al artículo 4 de dicha Directiva, han de designar a estos efectos lugares como ZEC y adoptar, conforme al artículo 6, apartado 1, de la misma Directiva, medidas para preservar estos tipos de hábitat y especies.

30. En mi opinión, la disposición más importante y la razón de ser de la Directiva sobre los hábitats es el artículo 6, apartado 1, que exige, en esencia, a los Estados miembros adoptar medidas de conservación activas para preservar los hábitats y las especies que viven en ellos.

31. A fin de cumplir los requisitos de la Directiva sobre los hábitats, tales medidas de conservación deben integrarse en la estructura diseñada por la citada Directiva. Solo puede considerarse que un Estado miembro ha cumplido sus obligaciones esenciales dimanantes de la referida Directiva si las medidas se insertan en esa estructura.

32. Por consiguiente, es necesario explicar brevemente los aspectos pertinentes del sistema de la Directiva sobre los hábitats.

33. De conformidad con el artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats, el procedimiento para designar lugares como ZEC se desarrolla en tres fases<sup>31</sup> (o cuatro,<sup>32</sup> dependiendo de cómo se desglosen).

34. En primer lugar, conforme al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, cada Estado miembro propone una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares, que se remite a la Comisión.

35. En segundo lugar, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la citada Directiva, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redacta un proyecto de lista de LIC, basándose en las listas de los Estados miembros. Partiendo de dicho proyecto de

<sup>29</sup> Véase «Bivalvia», segundo guion, en «Moluscos», «Invertebrados», «a) Animales», del anexo II de la Directiva sobre los hábitats.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, Dilly, L., «Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel», Alerce Environmental Blog, 16 de noviembre de 2020, disponible en: <https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel>; Ireland National Parks and Wildlife Service, «The Freshwater Pearl Mussel», disponible en: <https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel>.

<sup>31</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia (C-256/98, EU:C:2000:192), apartado 7; de 12 de junio de 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483), apartado 37, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 43.

<sup>32</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Irlanda (C-67/99, EU:C:2001:432), apartado 5; de 18 de octubre de 2018, Comisión/Reino Unido (C-669/16, EU:C:2018:844), apartados 5 y 60, y de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación) (C-290/18, no publicada, EU:C:2019:669), apartado 34.

lista, la Comisión aprueba la lista de LIC en virtud de una decisión vinculante. Las decisiones que enumeran los 423 LIC del territorio irlandés se adoptaron, como se ha explicado antes (véase el punto 12 de las presentes conclusiones), en 2004, 2007 y 2008 respectivamente.

36. Por último, con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats,<sup>33</sup> una vez elegido un LIC, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de ZEC. El artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats dispone:

«Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares [para] el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.»

37. En otras palabras, en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, todo lugar elegido como LIC habrá de ser designado por el Estado miembro de que se trate como ZEC.<sup>34</sup> Además, esta designación deberá efectuarse en los seis años siguientes a la adopción de la lista vinculante de LIC. Ese plazo expiró, en cuanto a los LIC controvertidos en el caso de autos, en 2010 y 2014 respectivamente (véanse las notas 14 y 15 de las presentes conclusiones).

38. Aunque los Estados miembros han de transformar los LIC en ZEC, la inclusión de un lugar en la lista de LIC por la Comisión produce ya consecuencias jurídicas directas. De conformidad con el artículo 4, apartado 5, de la Directiva sobre los hábitats, desde el momento en que un lugar figure en la lista de LIC adoptada por la Comisión, quedará sometido a las obligaciones establecidas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de dicha Directiva. Estas últimas disposiciones pretenden prevenir que se causen daños futuros al lugar o, en casos extraordinarios, minimizar dichos daños cuando deban tolerarse.<sup>35</sup>

39. Sin embargo, únicamente se activa la aplicación de la disposición fundamental, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, a raíz de la designación de un LIC como ZEC.<sup>36</sup>

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

«Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias,

<sup>33</sup> Véase también, a este respecto, el artículo 1, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, que recoge la definición de ZEC, así como el sexto considerando.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 207.

<sup>35</sup> Véanse las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2012:743), puntos 43 a 45, y las conclusiones del Abogado General Tanchev presentadas en el asunto Grace y Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274), punto 50. Véase también, por ejemplo, el documento de la Comisión, «Gestión de lugares Natura 2000: Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats», 2019, disponible en el sitio web de la Comisión, citado en la nota 23 de las presentes conclusiones, pp. 7 y 8.

<sup>36</sup> Según la nota de la Comisión sobre el establecimiento de medidas de conservación de los espacios Natura 2000, de 18 de septiembre de 2013, disponible en el sitio web de la Comisión, citado en la nota 23 de las presentes conclusiones, p. 3, la designación de un lugar como ZEC con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats activa la aplicación del artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva.

administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.»

41. Las medidas de conservación, como dispone claramente el texto de esta disposición, deben responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats y de las especies presentes en la ZEC de que se trate. Esto significa que la designación de una ZEC requiere no solo establecer mediante un acto vinculante sus límites geográficos,<sup>37</sup> sino también indicar las razones de su existencia o, en otras palabras, los objetivos que han de conseguirse con esa designación. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la fijación de objetivos de conservación constituye una etapa obligatoria y necesaria entre la designación de las ZEC y la aplicación de las medidas de conservación.<sup>38</sup>

42. La aplicación de las medidas de conservación necesarias previstas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats es obligatoria. En otras palabras, si bien los Estados miembros mantienen cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de los medios más apropiados que han de aplicarse,<sup>39</sup> no pueden optar por no adoptar medidas adecuadas y efectivas, en el sentido de que puedan alcanzar los objetivos de la ZEC.

43. Por otra parte, aunque el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no impone ningún límite de tiempo, dado que las medidas de conservación han de integrarse en las ZEC que, a su vez, deben designarse en los seis años siguientes a la aprobación de la lista de LIC por la Comisión, las medidas de conservación tienen que adoptarse también en ese plazo.

44. En mi opinión, lo anterior implica dos consecuencias. En primer término, los Estados miembros no pueden cumplir sus obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats si no han designado el lugar como una ZEC<sup>40</sup> y, en segundo término, es necesario que, al designar las ZEC, los Estados miembros dejen claros los objetivos de conservación que han de conseguirse en cada ZEC concreta. De no ser así, no se puede determinar si las medidas de conservación responden a las necesidades ecológicas del tipo de hábitat y de la especie de que se trate.

45. Por consiguiente, las constataciones de las infracciones del artículo 4, apartado 4, y del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats están vinculadas necesariamente. En consecuencia, no es de extrañar que la Comisión interponga recursos por incumplimiento con respecto al incumplimiento de estas dos disposiciones al mismo tiempo.

46. En otras palabras, debido a la estructura configurada por la Directiva sobre los hábitats, siempre que un Estado miembro no haya designado una ZEC en un plazo de seis años desde la adopción de la lista de LIC, incumple de manera simultánea los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de dicha Directiva. Ello se debe a que las medidas de conservación solo son adoptadas adecuadamente si forman parte del sistema establecido por la Directiva sobre los hábitats.

<sup>37</sup> Véanse, por analogía, las sentencias de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica (C-415/01, EU:C:2003:118), apartado 22, y de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602), apartado 64, en las que el Tribunal de Justicia declaró que la delimitación de una ZPE con arreglo a la Directiva sobre las aves debe tener una indiscutible fuerza vinculante.

<sup>38</sup> Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 52.

<sup>39</sup> Véase la sentencia de 10 de mayo de 2007, Comisión/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274), en particular los apartados 75, 76, 87 y 89.

<sup>40</sup> Véanse, a este respecto, las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación) (C-290/18, no publicada, EU:C:2019:669), apartado 52, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 76. En estas sentencias, el Tribunal de Justicia consideró que las medidas contempladas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats deben establecerse en el marco de una ZEC designada.

47. Una de las consecuencias resultantes de la designación de una ZEC es la adopción y aplicación de las medidas de conservación que exige el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.<sup>41</sup>

48. A juicio de la Comisión, es posible invocar una infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats por separado del artículo 6, apartado 1, de la misma Directiva si el Estado miembro no ha adoptado medidas formales para designar una ZEC. No obstante, a mi juicio, no cabe concluir que un Estado miembro ha designado adecuadamente una ZEC en términos materiales si no ha establecido sus objetivos de conservación y las medidas de conservación para alcanzar tales objetivos. En consecuencia, también es cierto que, al no adoptar las medidas de conservación necesarias, el Estado miembro no solo infringe el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, sino también el artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, entendido en sentido material.

49. Una cuestión distinta pero igualmente importante estriba en qué consiste una medida de conservación necesaria a efectos del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. Si adoptamos un enfoque material, como se ha propuesto al comienzo de las presentes conclusiones (véase el punto 8 de las presentes conclusiones), únicamente puede ser una medida que, sobre la base de los conocimientos científicos actuales, pueda producir el resultado previsto por el objetivo de conservación de una determinada ZEC. Cuando en una ZEC se han fijado múltiples objetivos de conservación porque se refiere a hábitats particulares y a las diversas especies animales y vegetales que alberga, las medidas del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats deben cubrir todos esos objetivos. Este enfoque ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual las medidas de conservación deben aplicarse de manera efectiva a través de medidas completas, claras y precisas.<sup>42</sup>

50. En el marco del procedimiento por incumplimiento, se solicita al Tribunal de Justicia que determine si las medidas de conservación controvertidas satisfacen estos requisitos a la luz de las pruebas presentadas por la Comisión y que el Estado miembro de que se trata puede aceptar o cuestionar. A este respecto, no es necesario, en mi opinión, que la Comisión demuestre o que el Tribunal de Justicia valore la insuficiencia de las medidas de conservación para cada una de las ZEC del territorio del Estado miembro. Basta con demostrar una pauta de insuficiencia de estas medidas. Es en este sentido en el que cobra importancia una imputación en la que se alega un incumplimiento generalizado y persistente (véanse los puntos 90 a 112 de las presentes conclusiones).

51. Ello suscita, a su vez, la cuestión de la prueba que debe aportarse y las respectivas funciones que desempeñan la Comisión, el Estado miembro en cuestión y el Tribunal de Justicia a la hora de verificar el cumplimiento del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. El Tribunal de Justicia ya ha declarado al respecto que la Comisión no dispone de facultades propias de investigación en esta materia, sino que depende en gran medida de la información proporcionada por los Estados miembros.<sup>43</sup> Esa información puede obtenerse mediante la vigilancia y comunicación que se prevén en los artículos 11 y 17 de dicha Directiva o en virtud de

<sup>41</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 213, y de 22 de junio de 2022, Comisión/Eslovaquia (Protección del urogallo) (C-661/20, EU:C:2022:496), apartado 128.

<sup>42</sup> Véanse las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación) (C-290/18, no publicada, EU:C:2019:669), apartado 53, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 77.

<sup>43</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartado 43; de 26 de abril de 2007, Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), apartado 28, y de 2 de mayo de 2019, Comisión/Croacia (Vertedero de Biljane Donje) (C-250/18, no publicada, EU:C:2019:343), apartado 22.

solicitudes de la Comisión. En cualquier caso, la Comisión ha de poder comprobar fácilmente, a la luz de la información que reciba, si existen medidas de conservación y su relación con todos los objetivos de conservación pertinentes para cada uno de los hábitats y especies.<sup>44</sup> Dado que esta información está en poder del Estado miembro en cuestión, este puede demostrar también la existencia y alcance de las medidas de conservación y cómo están relacionadas con los objetivos de conservación de cada lugar. Por lo tanto, parece posible exigir al Estado miembro que señale las medidas de conservación adoptadas para cada hábitat y cada especie, sin que la Comisión esté obligada a demostrar —lo cual sería excesivamente oneroso— que ninguna de las medidas de conservación adoptadas por ese Estado miembro se refiere a esa especie y a ese hábitat. Al mismo tiempo, sigue incumbiendo a la Comisión probar que las medidas de conservación presentadas por el Estado miembro para proteger una especie o un hábitat son insuficientes para conseguir ese cometido. Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha de poder determinar si las medidas de conservación cumplen el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats sobre la base de la información que le presentan las partes pertinentes, sin tener que «realizar extensas tareas de investigación».<sup>45</sup>

52. Por último, es importante señalar que, al infringir el artículo 4, apartado 4, o el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, un Estado miembro no solo perjudica sus propias zonas de protección de la naturaleza, sino también los esfuerzos realizados en la Unión para promover la conservación y la biodiversidad a través de Natura 2000. Como ha reconocido el Tribunal de Justicia, de los considerandos 4 y 11 de la Directiva sobre los hábitats se deduce que los hábitats y especies amenazadas forman parte del patrimonio natural de la Unión Europea y que las amenazas que pesan sobre ellos tienen a menudo carácter transfronterizo, de forma que la adopción de medidas de conservación constituye una responsabilidad común de todos los Estados miembros.<sup>46</sup>

53. La Directiva sobre los hábitats, que ha sido calificada, por ejemplo, como «una poderosa herramienta para la protección de la naturaleza»<sup>47</sup> y «uno de los actos legislativos de la Unión más impresionantes en materia medioambiental»,<sup>48</sup> puede fracasar si los Estados miembros no adoptan las medidas de conservación necesarias para lograr los objetivos de conservación de cada lugar elegido para formar parte de Natura 2000.

54. A la luz de lo anterior, examinaré ahora la tercera imputación formulada por la Comisión en el presente asunto.

<sup>44</sup> Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto Comisión/Bélgica (C-324/01, EU:C:2002:489), punto 14, en donde el Abogado General señaló que la Comisión cumple una función central en el contexto de la Directiva sobre los hábitats, puesto que es la única institución que puede coordinar la red Natura 2000 y garantizar su coherencia, por ejemplo, a efectos de apreciar el estado de conservación de un hábitat o de una especie en relación con el conjunto del territorio de la Unión.

<sup>45</sup> Véanse, a este respecto, las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto Comisión/Austria (C-535/07, EU:C:2010:85), punto 79, en las que la Abogada General afirmó: «no creo que el Tribunal de Justicia deba realizar, en procedimientos por incumplimiento contra un Estado miembro, extensas tareas de investigación para subsanar las deficiencias de las alegaciones formuladas por la Comisión.»

<sup>46</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, EU:C:2005:626), apartado 25, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 78.

<sup>47</sup> Clément, M., «Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace», en Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. y Van Hoorick, G. (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, Londres, 2015, p. 9, en p. 13.

<sup>48</sup> Born, C.-H., Cliquet, A. y Schoukens, H., «Outlook», en *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?* citado en la nota 47 de las presentes conclusiones, p. 499, en p. 499.

#### **IV. Tercera imputación, basada en la infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats**

55. Mediante su tercera imputación, la Comisión alega que Irlanda ha infringido el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats al no adoptar las medidas de conservación necesarias para ninguno de los 423 lugares en cuestión.

56. La Comisión formula, en esencia, cuatro tipos de alegaciones. En primer término, algunos lugares no tienen medidas de conservación en absoluto (230 de los 423 lugares). En segundo término, en algunos lugares las medidas de conservación son incompletas porque se refieren solo a un subconjunto de los tipos de hábitats o especies pertinentes presentes de forma significativa en esos lugares (149 de los 193 lugares restantes). En tercer término, en algunos lugares existen medidas de conservación que no se basan en objetivos de conservación claramente definidos y específicos del sitio (los cuarenta y cuatro lugares restantes). En cuarto término, en muchos lugares, las medidas de conservación existentes no son eficaces, puesto que no son suficientemente precisas y no abordan todas las presiones y amenazas significativas. La Comisión sostiene asimismo que este último tipo de incumplimiento es de carácter generalizado y persistente.

57. A continuación, examinaré cada uno de los cuatro tipos de alegaciones por separado.

58. Antes de emprender este análisis, es importante aclarar que, en mi opinión, nada se opone a que la Comisión formule una imputación separada con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats si también se ha formulado una imputación referente al mismo lugar con arreglo al artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva (por ejemplo, por no designar formalmente una ZEC o por falta de objetivos de conservación específicos correspondientes a una determinada ZEC).<sup>49</sup>

59. En el caso de autos, la Comisión alega la infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats en la totalidad de los 423 lugares en cuestión, mientras que, con respecto a algunos de estos lugares, la Comisión aduce también una supuesta infracción del artículo 4, apartado 4, de la referida Directiva.

60. Como ya he explicado (véanse los puntos 44 a 48 de las presentes conclusiones), la constatación de la infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats implica también de manera automática la infracción del artículo 4, apartado 4, en términos materiales, ya que no cabe considerar que una ZEC ha sido establecida adecuadamente si no se adoptan y aplican las medidas de conservación necesarias. A la inversa, la constatación de que un Estado miembro no ha designado formalmente una ZEC o no ha fijado sus objetivos de conservación, vulnerando el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, supone al mismo tiempo que se ha infringido también el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva, puesto que solo pueden adoptarse medidas de conservación de conformidad con la Directiva sobre los hábitats si están vinculadas a una ZEC específica y a sus objetivos de conservación.

<sup>49</sup> Véase, por analogía, la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España (C-355/90, EU:C:1993:331), apartados 20 a 22, que versa sobre la Directiva sobre las aves, en la que el Tribunal de Justicia rechazó la argumentación de España según la cual no cabe imputar al mismo tiempo a un Estado miembro haber infringido tanto las disposiciones relativas a la clasificación de un lugar como ZPE como las disposiciones referentes a las medidas de protección en esa zona, puesto que los objetivos de protección previstos en la citada Directiva no podrían alcanzarse si los Estados miembros únicamente tuvieran que cumplir las obligaciones de adoptar medidas en los casos en que se hubiera establecido previamente una ZPE. Véanse también las conclusiones del Abogado General van Gerven presentadas en el asunto Comisión/España (C-355/90, no publicado, EU:C:1993:229), apartado 22.

61. Por consiguiente, habida cuenta de la interconexión entre esas dos disposiciones, aun cuando las imputaciones de infracción pueden apreciarse por separado, la Comisión no puede evitar interponer un recurso por incumplimiento con respecto a ambas.

***A. La alegación de que Irlanda no ha adoptado ninguna medida de conservación para determinados lugares***

62. La Comisión alega que, según la información proporcionada por Irlanda en el procedimiento administrativo previo, existen 230 lugares en los que no se ha adoptado ninguna medida de conservación en absoluto.

63. En respuesta a esta alegación, Irlanda explica que la legislación irlandesa establece una lista de actos sujetos a notificación y una lista de actividades que requieren consentimiento (en lo sucesivo, «ARC»), en donde se señalan las actividades para las que es preciso obtener el consentimiento del ministro competente antes de que puedan llevarse a cabo en un lugar determinado. Tanto los actos sujetos a notificación como las ARC son, a juicio de Irlanda, medidas de conservación específicas de un lugar, que sirven para prevenir daños a las especies y hábitats pertinentes de ese lugar. Así, según Irlanda, ninguno de los 423 lugares en cuestión carece de medidas de conservación específicas para el lugar, ya que en todos ellos existe una lista de actos sujetos a notificación o una lista de ARC.

64. No obstante, como ha indicado la Comisión, la obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no debe confundirse con la adopción de medidas destinadas a prevenir el deterioro de los lugares ni limitarse a tales medidas. Dichas medidas han de adoptarse sobre la base del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats inmediatamente después de la publicación de la lista de LIC (véase el punto 38 de las presentes conclusiones). Por el contrario, las medidas de conservación exigidas por el artículo 6, apartado 1, de la Directiva constituyen medidas positivas y proactivas destinadas al mantenimiento o el restablecimiento del sitio en un estado de conservación favorable.<sup>50</sup>

65. Según la información facilitada por Irlanda acerca de las listas de actos sujetos a notificación y ARC aplicables en cada lugar, son en muchos aspectos de carácter general (muchos son los mismos para varios lugares, por ejemplo, «recuperación, incluido el rellenado» y «voladura, perforación, dragado u otra forma de retirada de fósiles, rocas, minerales, lodo, arena, grava u otros sedimentos») y no ofrecen detalles sobre su aplicación efectiva ni sobre su relación con las exigencias ecológicas de cada lugar.

66. Además, Irlanda aporta una lista de setenta y nueve lugares en los que afirma que existe un conjunto completo y exhaustivo de medidas de conservación. Invoca asimismo diez programas horizontales que aplican medidas de conservación en relación con los tipos de hábitats y especies, en vez de para lugares concretos. Aduce los mismos argumentos también acerca de la alegación de que Irlanda ha adoptado medidas de conservación incompletas para ciertos lugares (véanse los puntos 72 y 76 de las presentes conclusiones).

<sup>50</sup> La Abogada General Sharpston se expresó en el mismo sentido en sus conclusiones presentadas en el asunto Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2012:743), punto 42, en las que la Abogada General señaló que la finalidad de las medidas de conservación contempladas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats «consiste esencialmente en velar por que se adopten medidas positivas con cierta regularidad, para garantizar que se mantenga y/o restablezca el estado de conservación del lugar de que se trate».

67. No obstante, sin necesidad de indagar aquí acerca de si las medidas de conservación correspondientes a esos setenta y nueve lugares son efectivamente completas y exhaustivas, dicha alegación no refuta la afirmación de que existen lugares que carecen de medidas de conservación (la Comisión sostiene que existen 230 lugares de este tipo). Lo mismo sucede con los diez programas horizontales que invoca Irlanda. Sin información adicional, es difícil concluir, basándose únicamente en la existencia de dichos programas, que no existen lugares que carecen de medidas.

68. En mi opinión, por lo tanto, Irlanda no ha rebatido la alegación de la Comisión según la cual una serie de lugares no tienen ninguna medida de conservación.

### ***B. La alegación de que Irlanda ha adoptado medidas de conservación incompletas para determinados lugares***

69. La Comisión alega que, según la información proporcionada por Irlanda en el marco del procedimiento administrativo previo, en 149 lugares las medidas de conservación son incompletas puesto que solo se refieren a un subconjunto de los hábitats y especies pertinentes para los que se designó el lugar.

70. En apoyo de esta alegación, la Comisión invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que exige la aplicación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats a través de medidas completas.

71. En dicha jurisprudencia,<sup>51</sup> el Tribunal de Justicia subrayó que las medidas de conservación en cuestión eran incompletas, puesto que no incluían medidas establecidas de manera sistemática de acuerdo con las exigencias ecológicas de cada tipo de hábitat —o especie— presente en cada una de las ZEC.

72. Irlanda responde que actualmente está aplicando diez programas horizontales en distintas ZEC que, como se ha indicado antes, establecen medidas de conservación para la totalidad de un hábitat o especie, en lugar de para lugares concretos.

73. La República Federal de Alemania añade a este respecto que las medidas de conservación, para ser completas y precisas, no necesariamente han de determinarse de forma individual, «especie por especie» y «tipo de hábitat por tipo de hábitat». En función del contexto, una prohibición general de actos perjudiciales puede hacer frente, en algunos casos, a todas las amenazas y presiones fundamentales, mientras que en otros casos se requieren medidas más diferenciadas.

74. A mi juicio, aunque la aplicación de medidas de conservación por medio de programas horizontales no puede considerarse problemática en sí misma, debe quedar claro el tratamiento que dichos programas dan a cada hábitat y especie en cada lugar.

75. Irlanda, sin embargo, no ofrece información específica sobre cuáles de las medidas de conservación adoptadas al amparo de dichos programas cumplen los objetivos de conservación específicos de cada lugar. Por consiguiente, es difícil concluir, simplemente a la luz de la

<sup>51</sup> Véanse las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación) (C-290/18, no publicada, EU:C:2019:669), en particular los apartados 54 y 55, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), en particular los apartados 80 a 86 y 88.

información de dichos programas horizontales, que cumplen las exigencias de cada hábitat y especie de cada ZEC. Además, tal como señaló la Comisión sin que Irlanda lo rebatiera, cuatro de estos programas se presentaron tras la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado complementario (véase el punto 17 de las presentes conclusiones) y, por tanto, no pueden tomarse en consideración en el presente asunto.<sup>52</sup>

76. Irlanda facilita también una lista de setenta y nueve lugares en los que afirma que existen medidas de conservación completas y exhaustivas. Sin embargo, como ha indicado la Comisión, esta lista no está corroborada por información sobre las medidas completas y exhaustivas para esos lugares o las fechas en que se adoptaron tales medidas. Irlanda presenta ejemplos ilustrativos relativos a seis lugares y con respecto a otros veintiún lugares de protección del murciélago pequeño de herradura (*Rhinolophus hipposideros*), pero no explica, en ninguno de estos ejemplos, cuál es relación de las medidas con los objetivos de conservación o si tales medidas son completas teniendo en cuenta dichos objetivos. Irlanda no indica tampoco, en estos ejemplos, las fechas en las que se adoptaron y aplicaron las medidas de conservación. En consecuencia, no cabe determinar si se adoptaron antes o después de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado complementario (véase el punto 17 de las presentes conclusiones).<sup>53</sup>

77. Citaré varios ejemplos:

- El lugar IE000090 Glengarriff Harbour and Woodland ZEC alberga un tipo de hábitat prioritario (bosques aluviales de *Alnus glutinosa* y *Fraxinus excelsior*), junto con un tipo de hábitat adicional (Robledales maduros de las Islas Británicas con *Ilex* y *Blechnum*) y cuatro especies [el limaco de Kerry (*Geomalacus maculosus*), el murciélago pequeño de herradura, la nutria (*Lutra lutra*) y la foca común (*Phoca vitulina*)]. Se enumeran seis medidas de conservación para ese lugar. Sin embargo, son de carácter genérico («Programa de control de especies exóticas invasoras», «Régimen de gestión de bosque autóctono», «Régimen de gestión de actividades recreativas», «Régimen de gestión de herbívoros salvajes», «Gestión de lugares de descanso de murciélagos» y «Programa de comunicación y transferencia de conocimientos»). No existe información específica sobre la forma en que estas medidas de conservación están vinculadas a los objetivos de conservación específicos fijados para cada uno de los hábitats y especies del lugar.<sup>54</sup> Existen muchos objetivos de conservación para los que no parecen existir las correspondientes medidas de conservación (por ejemplo, en lo que se refiere a la foca común, solo se indican las medidas de conservación tercera y sexta, sin ninguna mención a objetivos relativos a áreas de reproducción y de muda, y áreas de descanso y reposo), y no existen medidas de conservación de ningún tipo para la nutria.
- El lugar IE00000364 Kilgarvan Ice House ZEC alberga una especie (el murciélago pequeño de herradura) y se indican tres medidas de conservación («Gestión de lugares de descanso de murciélagos», «Plantación de árboles» y «Compra de terrenos»). Con respecto a este lugar,

<sup>52</sup> Según reiterada jurisprudencia, en un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 74, y de 16 de julio de 2020, Comisión/Irlanda (Lucha contra el blanqueo de capitales) (C-550/18, EU:C:2020:564), apartado 30.

<sup>53</sup> Procede observar que la Comisión señaló que varios de estos lugares carecen de toda medida de conservación, según la información que recibió de Irlanda en el procedimiento administrativo previo.

<sup>54</sup> Los objetivos de conservación específicos de lugar para las ZEC pueden consultarse en el sitio web de National Parks and Wildlife Service (<https://www.npws.ie>), que es responsable de la aplicación de la Directiva sobre los hábitats en Irlanda. Para esa ZEC, se han comunicado 12 objetivos para ese tipo de hábitat prioritario, 13 para el tipo de hábitat adicional, 4 para el limaco de Kerry, 7 para el murciélago pequeño de herradura, 8 para la nutria y 5 para la foca común.

Irlanda enumeró siete objetivos de conservación específicos relativos al mantenimiento de la población, lugares de descanso de invierno, lugares de descanso de verano, lugares de descanso auxiliares, extensión del potencial hábitat de alimentación, elementos lineales (rutas de desplazamiento) y contaminación lumínica, sin indicar la relación entre las medidas y los objetivos.

- El lugar IE0000412 Slieve Bloom Mountains ZEC acoge un tipo de hábitat prioritario (turberas de cobertura) y dos tipos de hábitats adicionales (brezales húmedos atlánticos septentrionales de *Erica tetralix* y bosques aluviales de *Alnus glutinosa* y *Fraxinus excelsior*), y se enumeran diez medidas de conservación («Programa de control de especies exóticas invasoras», «Establecimiento de plan de prevención de incendios», «Régimen de gestión de bosque autóctono», «Régimen de gestión de actividades recreativas», «Régimen de gestión de herbívoros salvajes», «Régimen de reparación/mantenimiento de caminos para prevenir daños en zonas sensibles», «Programa de bloqueo de canales de drenaje», «Instalación de caminos/vías para prevenir daños en zonas sensibles», «Programa de comunicación y transferencia de conocimientos» y «Régimen para aumentar la resiliencia del hábitat frente a incendios»). Sin embargo, no se especifica en qué modo estas medidas están vinculadas a los diecinueve objetivos de conservación específicos para los lugares de ese hábitat prioritario, y a los veinte y trece objetivos de conservación específicos para los lugares respectivamente enumerados para esos dos hábitats adicionales, que se refieren, entre otras cosas, al área del hábitat, la distribución del hábitat, la función del ecosistema, la diversidad de la comunidad, la composición de la vegetación, la estructura de la vegetación, la estructura física, el drenaje, la erosión, los indicadores del carácter distintivo local, el tamaño del bosque y la estructura del bosque.
- El lugar IE0001242 Carrowmagappul Bog ZEC acoge un tipo de hábitat prioritario (turberas altas activas) y dos tipos de hábitat adicionales (turberas altas degradadas aún susceptibles de regeneración natural y depresiones sobre sustratos turbosos del *Rhynchosporion*), y se enumeran doce medidas de conservación que son en gran parte genéricas (por ejemplo, «Tala de bosque de plantación», «Determinación de la propiedad», «Programa de control de especies exóticas invasoras», «Régimen de gestión de canales de drenaje», «Régimen de gestión de extracción de turba» y «Programa de bloqueo de canales de drenaje»). Existen al mismo tiempo 17 objetivos de conservación relativos al área del hábitat, distribución del hábitat, zona de turbera alta, nivel de agua, patrones de flujos, zonas de transición, calidad de la vegetación, especies típicas de turbera alta activa, elementos distintivos locales, indicadores físicos negativos, composición de la vegetación, calidad del aire y calidad del agua.
- El lugar IE0002010 Old Domestic Building (Keevagh) ZEC, designado para la protección de la especie murciélago pequeño de herradura indica una medida de conservación («Gestión de lugares de descanso de murciélagos») y se ofrecen detalles («Reparación de chimenea y ventanas; se requieren obras adicionales ya que el edificio se ha deteriorado»), mientras que se enumeran cinco objetivos de conservación específicos y detallados del lugar en relación con la población por cada lugar de descanso, lugares de descanso de verano, extensión del potencial hábitat de alimentación, elementos lineales y contaminación lumínica.

78. Por lo tanto, no alcanzo a entender en qué forma las pruebas aportadas por Irlanda demuestran que cabe considerar que esos ejemplos acreditan que los lugares cuentan con medidas de conservación completas y exhaustivas. La circunstancia de que puedan existir algunas medidas de conservación para algunos lugares no basta, en mi opinión, para cumplir los requisitos del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

79. A mi juicio, por tanto, Irlanda no ha rebatido la alegación de la Comisión según la cual una serie de lugares no tienen medidas de conservación completas.

***C. La alegación de que las medidas de conservación adoptadas por Irlanda no se basan en objetivos de conservación***

80. La Comisión alega que, según la información proporcionada por Irlanda en el marco del procedimiento administrativo previo, en cuarenta y cuatro lugares (como mínimo) las medidas de conservación no están basadas en los objetivos de conservación fijados para cada lugar.

81. La Comisión considera que los requisitos del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats que exigen que las medidas de conservación estén basadas en objetivos de conservación detallados y específicos del lugar tienen componentes materiales (los objetivos y las medidas deben estar correlacionados) y secuenciales (los objetivos no deben ser posteriores a las medidas). En opinión de la Comisión, ello está en consonancia con el contexto y los objetivos de dicha Directiva sobre los hábitats. Como recalcó la Comisión en la vista, no es realista una situación en la que un Estado miembro establece primero medidas de conservación, a continuación fija objetivos de conservación y luego resulta que dichas medidas responden plenamente a tales objetivos, y existe un riesgo significativo de que los objetivos de conservación no sirvan como criterio para evaluar la adecuación de las medidas de conservación, sino que simplemente reflejen esas medidas.

82. Irlanda, con el apoyo de la República Federal de Alemania, rechaza las alegaciones de la Comisión. En particular, estos dos Estados miembros aducen que no se exige que los objetivos de conservación deban fijarse antes de adoptar las medidas de conservación.

83. Como subrayó Irlanda en la vista, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no impone una secuencia específica entre los objetivos de conservación y las medidas de conservación, ya que ello no encuentra apoyo en el tenor de esta disposición ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Irlanda sostiene que en treinta y siete lugares las medidas de conservación se basaron en una valoración individualizada de las amenazas y presiones, aun cuando los objetivos de conservación específicos para los lugares aún no se habían elaborado y publicado.

84. La República Federal de Alemania recalca que no puede cometerse una infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats por el mero hecho de que ya se hayan adoptado medidas de conservación antes de la fijación de los objetivos de conservación; el factor decisivo debe radicar en si las medidas de conservación necesarias han sido adoptadas y son eficaces en sí mismas.

85. A este respecto, contrariamente a lo que alega la Comisión, no estoy convencido de que las medidas de conservación no cumplan el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats simplemente porque los objetivos de conservación se fijaron después de la adopción de dichas medidas. Lo importante, a mi juicio, es si las medidas de conservación necesarias son adecuadas y eficaces para responder a las exigencias ecológicas de los hábitats y especies para los que se designó el lugar.

86. El argumento de la Comisión sobre el riesgo de que, si se invierte el orden, los objetivos de conservación se fijarán para ajustarse a las medidas de conservación no me parece convincente. Por el contrario, resulta más probable que las necesidades de un lugar ya hubieran sido

reconocidas por el Estado miembro, aunque no estuvieran expresadas formalmente como objetivos de conservación. Es difícil aceptar que los Estados miembros hayan adoptado medidas de conservación sin un motivo suficiente.

87. Sin embargo, ello no significa que, aun existiendo previamente, las medidas de conservación no deban responder a los objetivos de conservación de lugares concretos a fin de cumplir los requisitos del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. Tampoco significa que los objetivos de conservación no deban enunciarse claramente. Como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,<sup>55</sup> la fijación de objetivos de conservación constituye una etapa obligatoria y necesaria entre la designación de las ZEC y la aplicación de las medidas de conservación (véase el punto 41 de las presentes conclusiones).

88. Por lo tanto, considero infundada la alegación de la Comisión de que Irlanda ha infringido el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats al adoptar las medidas de conservación antes de fijar los objetivos de conservación.

89. No obstante, en la medida en que Irlanda no ha refutado que las medidas de conservación no pueden vincularse a los objetivos de conservación fijados para los lugares en cuestión, la alegación de la Comisión relativa a la infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats es fundada.

***D. La alegación de que las medidas de conservación adoptadas por Irlanda no son eficaces e Irlanda ha cometido un incumplimiento generalizado y persistente***

90. La Comisión aduce que, a la luz de la información facilitada por Irlanda en el marco del procedimiento administrativo previo, Irlanda ha infringido de modo generalizado y persistente sus obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats al establecer sistemáticamente medidas de conservación no suficientemente detalladas y que no abordan todas las amenazas y presiones que afectan a los hábitats y especies de cada lugar.

91. Por consiguiente, la Comisión afirma no solo que algunas medidas de conservación no satisfacen los requisitos cualitativos por cuanto no son suficientemente eficaces, sino también que los ejemplos aducidos representan una pauta que supone un incumplimiento generalizado y persistente cometido por Irlanda.

92. La Comisión cita tres ejemplos referentes a dos tipos de hábitat prioritario (lagunas costeras y turberas de cobertura) y a una especie prioritaria (la ostra perlífera de agua dulce) para demostrar que las medidas de conservación son de calidad insuficiente, pues carecen de parámetros cuantitativos, no determinan los actores responsables ni los plazos y no abordan las presiones y amenazas fundamentales que afectan a dichos hábitats y especies.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 52.

<sup>56</sup> Según la Comisión, con respecto a las lagunas costeras, Irlanda designó veinticinco lugares, pero comunicó medidas de conservación correspondientes a solo tres de esos lugares, que carecen de parámetros cuantitativos, no determinan los actores responsables ni los plazos de actuación, y no abordan las presiones y amenazas fundamentales, como las que se refieren a la contaminación y los vertidos. Para las turberas de cobertura, Irlanda designó cincuenta lugares, pero indicó medidas de conservación correspondientes solo a trece de esos lugares, que son extremadamente genéricas, no especifican cuantitativamente las medidas de conservación planificadas y no abordan determinadas presiones y amenazas importantes, como los parques eólicos y el desarrollo de otras infraestructuras, la extracción de turba, la erosión, el incendio y el drenaje. Para la ostra perlífera de agua dulce, Irlanda designó diecinueve lugares, pero comunicó medidas de conservación correspondientes a solo tres lugares sin especificar parámetros cuantitativos, actores responsables y plazos, y no abordó las presiones y amenazas fundamentales, como las procedentes de fuentes difusas y puntuales.

93. En la jurisprudencia citada por la Comisión,<sup>57</sup> el Tribunal de Justicia ha explicado que las medidas de conservación no solo han de ser completas, sino también claras y precisas. El requisito de exhaustividad se ha examinado en relación con la segunda alegación planteada por la Comisión en el presente asunto (véanse los puntos 69 a 79 de las presentes conclusiones). No obstante, el Tribunal de Justicia no ha tenido aún la oportunidad de aclarar en detalle qué entraña el requisito de medidas claras y precisas. Hasta el momento, el Tribunal de Justicia ha considerado que dichas medidas de conservación eran insuficientes si eran genéricas y programáticas o que requerían ulteriores medidas de desarrollo para ser efectivas.

94. Puedo coincidir con la Comisión en que las medidas de conservación eficaces deben abordar todas las amenazas y presiones fundamentales para los hábitats y especies de cada lugar. También puedo aceptar que tales medidas han de ser suficientemente específicas y detalladas para responder a las necesidades de cada lugar concreto. No obstante, no es posible determinar de forma general la cuestión de si, para que exista una precisión suficiente, es necesario cuantificar o identificar por anticipado los actores pertinentes y los plazos, sino que esta cuestión depende de las circunstancias del lugar concreto y de los tipos de medidas idóneas para responder a sus necesidades. Lo determinante es si es posible aplicar tales medidas.<sup>58</sup> Por consiguiente, en caso de que, sin identificar los actores responsables, plazos u objetivos cuantitativos, no pueda esperarse que la aplicación se efectúe, tales medidas tendrán que indicar por anticipado este tipo de detalles. Si, por el contrario, ello no fuera necesario en un caso particular, el Estado miembro ha de explicar los motivos por los que la medida, no obstante, puede aplicarse efectivamente.

95. Irlanda no presenta argumentos para refutar la información facilitada por la Comisión mediante la que alega la ineficacia de las medidas de conservación con respecto a los tres ejemplos.

96. En la medida en que los 27 ejemplos propuestos por Irlanda en relación con la existencia de medidas de conservación completas y exhaustivas pueden entenderse también como una respuesta a la alegación sobre la insuficiente calidad de dichas medidas, procede observar que solo un ejemplo (la Slieve Bloom Mountains ZEC mencionada en el punto 77 de las presentes conclusiones, que contiene turberas de cobertura) se refiere a las especies y los hábitats prioritarios que invoca la Comisión en apoyo de esta alegación.

97. A este respecto, como el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, en el marco del procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión, que debe demostrar la existencia del incumplimiento alegado, aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que este pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en ninguna presunción.<sup>59</sup> Cuando la Comisión ha aportado suficientes datos que ponen de relieve que las disposiciones nacionales de transposición de una directiva no se aplican correctamente en la práctica en el territorio del Estado miembro demandado, incumbe a este rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que se derivan de ellos.<sup>60</sup>

<sup>57</sup> Véanse las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación) (C-290/18, no publicada, EU:C:2019:669), en particular apartados 53 y 55, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartados 77 y 82.

<sup>58</sup> Véase la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartados 213 y 214.

<sup>59</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 28 de marzo de 2019, Comisión/Irlanda (Sistema de recogida y tratamiento de aguas residuales) (C-427/17, no publicada, EU:C:2019:269), apartado 38, y de 8 de marzo de 2022, Comisión/Reino Unido (Medidas para luchar contra el fraude por infravaloración) (C-213/19, EU:C:2022:167), apartado 221.

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 28 de marzo de 2019, Comisión/Irlanda (Sistema de recogida y tratamiento de aguas residuales) (C-427/17, no publicada, EU:C:2019:269), apartado 39, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029), apartado 112.

98. En mi opinión, en el caso de autos, la Comisión ha aportado pruebas suficientes de que las medidas de conservación correspondientes a estos tres ejemplos no tienen calidad suficiente para satisfacer los requisitos cualitativos del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, mientras que Irlanda no ha presentado ninguna prueba para rebatir esa alegación.

99. Por consiguiente, considero que, en relación con los hábitats y especies que la Comisión ha citado como ejemplos, Irlanda ha incumplido sus obligaciones que le incumben, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, de adoptar medidas eficaces.

100. La Comisión aduce asimismo que estos tres ejemplos son representativos de un incumplimiento generalizado y persistente, puesto que se refieren a un gran número de lugares, son indicativos de la configuración geográfica de la red de ZEC de Irlanda y están relacionados con hábitats y especies para cuya conservación dicha red es decisiva.

101. Así pues, aunque la Comisión no ha esgrimido alegaciones específicas relativas a otras ZEC con hábitats o especies diferentes, al invocar un incumplimiento generalizado y persistente, la Comisión da a entender que la infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats también existe en otras áreas si las medidas adoptadas con respecto a esas otras ZEC no cumplen los requisitos cualitativos.

102. Irlanda no ha refutado las alegaciones concretas de los ejemplos planteados por la Comisión, ni se ha opuesto a la afirmación de que estos ejemplos son representativos en el sentido de que puede concluirse que existe una infracción generalizada y persistente del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

103. ¿Cuál es el valor añadido, si lo hubiere, de alegar que un incumplimiento es de carácter generalizado y persistente?

104. En el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Irlanda, la Comisión inició la práctica de alegar un incumplimiento generalizado y persistente en asuntos medioambientales.<sup>61</sup> En esa sentencia,<sup>62</sup> el Tribunal de Justicia declaró que «nada impide *a priori* que esta institución continúe con la comprobación de infracciones de las disposiciones de la Directiva producidas por la actitud de las autoridades de un Estado miembro en situaciones concretas que han sido identificadas de manera específica. Al mismo tiempo, dicha institución debe poder continuar con la comprobación de los incumplimientos relativos a las disposiciones de que se trata y que resultan de que la práctica general adoptada por las referidas autoridades era contraria a estas disposiciones, constituyendo las situaciones específicas mencionadas, en su caso, ejemplos de dicha práctica».

105. Esta línea jurisprudencial sobre el incumplimiento generalizado y persistente<sup>63</sup> significa, en esencia, que la Comisión puede incoar procedimientos por incumplimiento contra un Estado miembro porque este ha infringido supuestamente el Derecho de la Unión de modo generalizado

<sup>61</sup> Véase la sentencia de 26 de abril de 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

<sup>62</sup> Sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartado 27. Véase más recientemente, por ejemplo, la sentencia de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Italia (Bacteria *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676), apartado 73; véanse también las conclusiones del Abogado General Geelhoed presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546), en particular puntos 15 a 22 y 43 a 60.

<sup>63</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartados 127 y 174, y de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407), apartado 33 («generalizado y persistente»). Pueden utilizarse también expresiones descriptivas similares. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 10 de septiembre de 2009, Comisión/Grecia (C-416/07, EU:C:2009:528), apartado 25 («estructural y generalizado»), y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartados 75 y 77 («sistemático y persistente»).

y persistente basándose en supuestos específicos, a diferencia de los procedimientos por incumplimiento típicos que tienen por objeto incidentes aislados.<sup>64</sup> Por lo tanto, el valor añadido de este tipo de imputación parece residir en que, si el Tribunal de Justicia declara que un Estado miembro ha cometido una infracción generalizada y persistente del Derecho de la Unión, probablemente sea necesario un cambio general de las prácticas en su totalidad, en lugar de simplemente una subsanación de los incumplimientos específicos detectados.<sup>65</sup>

106. Como explicó el Abogado General Geelhoed en sus conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Irlanda,<sup>66</sup> para acreditar que un incumplimiento de un Estado miembro es general y persistente, se pueden tomar en consideración las dimensiones de magnitud, tiempo y gravedad. La dimensión de magnitud significa, a mi juicio, que los ejemplos en virtud de los cuales se demuestra el incumplimiento sean representativos del comportamiento de un Estado miembro en todos los ámbitos cubiertos por una directiva. La dimensión de tiempo implica que el incumplimiento persista durante un período más prolongado, mientras que la dimensión de gravedad puede estar relacionada con las dos primeras dimensiones o con la importancia de las consecuencias que se deriven del incumplimiento de un determinado acto legislativo de la Unión.

107. A efectos de demostrar las dimensiones que permiten concluir que el incumplimiento es de carácter generalizado y persistente, no hay ningún cambio en lo que se refiere a la carga de la prueba. La Comisión debe presentar pruebas suficientes que demuestren que un Estado miembro ha cometido un incumplimiento generalizado y persistente, aportando una serie de ejemplos que deben considerarse representativos de las prácticas del Estado miembro en cuestión, de modo que, sobre la base de esta pauta, sea probable que el mismo tipo de incumplimiento se produzca en otras situaciones concretas no tratadas de forma individual. Incumbe al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados en relación con estos ejemplos y las consecuencias que se derivan de ellos.<sup>67</sup>

108. En el presente asunto, Irlanda no ha esgrimido argumentos para refutar la alegación de la Comisión de que los tres ejemplos son representativos del incumplimiento generalizado y persistente imputado.

109. A mi juicio, por lo tanto, Irlanda no ha rebatido la alegación de la Comisión según la cual ha cometido una infracción generalizada y persistente del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats al establecer sistemáticamente medidas de conservación no suficientemente detalladas y que no abordan todas las amenazas y presiones que afectan a los hábitats y especies de cada lugar.

<sup>64</sup> Véase también, por ejemplo, Wennerås, P., «A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments», *Common Market Law Review*, Vol. 43, 2006, p. 31, en pp. 33 a 50; Lenaerts, K. y Gutiérrez-Fons, J. A., «The General System of EU Environmental Law Enforcement», *Yearbook of European Law*, Vol. 30, 2011, p. 1, en pp. 9 a 11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, pp. 95 a 98. Como se indica en la doctrina, esta línea de jurisprudencia no es la misma que la relativa a la práctica administrativa en el marco de los procedimientos por incumplimiento. Véase, por ejemplo, Lenaerts, K., Maselis, I. y Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 167.

<sup>65</sup> Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Geelhoed presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2004:546), punto 48; véase también, por ejemplo, Wennerås, citado en la nota 64 de las presentes conclusiones, pp. 42 a 46, y Prete, citado en la nota 64 de las presentes conclusiones, p. 97. Esto genera la posibilidad de que el Estado miembro de que se trate tenga que pagar multas pecuniarias en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 2, si no se subsana el incumplimiento generalizado y persistente. Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de diciembre de 2014, Comisión/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407).

<sup>66</sup> C-494/01, EU:C:2004:546, punto 43.

<sup>67</sup> Véanse, por ejemplo, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250), apartados 46 y 47, y de 26 de abril de 2007, Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), apartado 32.

110. Además, dado que en la mayoría de las ZEC en cuestión debían haberse adoptado y aplicado medidas efectivas ya desde 2010, en mi opinión la dimensión del tiempo, necesaria para constatar el incumplimiento generalizado y persistente, está presente. Si a ello se añade la gravedad de las consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento, en especial dado que algunos procesos pueden ser irreversibles si no se adoptan las medidas necesarias, opino que, en el caso de autos, concurren los requisitos para apreciar una infracción generalizada y persistente del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

111. En consecuencia, considero que la Comisión ha demostrado de forma suficiente que Irlanda ha incumplido, de modo generalizado y persistente, sus obligaciones de adoptar las medidas de conservación necesarias en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

112. Por las razones expuestas, la tercera imputación formulada por la Comisión es fundada.

## **V. Conclusión**

113. Habida cuenta de las consideraciones anteriores y sin perjuicio del examen de las demás imputaciones formuladas en el presente asunto, propongo al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, 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 adoptar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I de dicha Directiva y de las especies de su anexo II presentes en los lugares.