CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 9 de junio de 2005 [1]

I. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento, la Comisión censura que el Reino Unido no haya adaptado su Derecho interno de manera suficiente a distintas disposiciones de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en lo sucesivo, Directiva sobre los hábitats). [2]

2. Por ello, la Comisión tramitó en primer lugar el procedimiento administrativo previo requerido en el artículo 226 CE y el 18 de julio de 2001 remitió un dictamen motivado al Reino Unido en el que fijaba un último plazo de dos meses para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los hábitats.

3. Al no considerar suficientes las medidas adoptadas por el Reino Unido, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/43, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, al no haber adaptado debidamente su Derecho interno a esta Directiva.

— Condene en costas al Reino Unido.

4. El Gobierno del Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

— Condene en costas a la Comisión.

1 — Lengua original: alemán.
2 — DO L 206, p. 7.

5. La pretensión del Gobierno británico debe entenderse en el sentido de que con ella se solicita la desestimación del recurso. En el supuesto de que fuera más allá y –siguiendo literalmente su tenor– tuviera por objeto que se declarara un comportamiento conforme a la Directiva, no cabría admitirla, ya que el Derecho comunitario no prevé un recurso de esta índole.

II. Apreciación

6. La Comisión censura la adaptación del Derecho interno a distintos artículos de la Directiva sobre los hábitats. El Gobierno del Reino Unido, por una parte, se defiende con alegaciones relativas a cada una de las disposiciones y, por otra, sostiene que ninguna las posibles lagunas reviste un carácter significativo, ya que una cláusula general garantiza el cumplimiento de la Directiva sobre los hábitats.

A. *Sobre la adaptación del Derecho interno mediante una cláusula general*

7. En primer lugar, el Gobierno británico se remite con carácter general a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la precisión necesaria con que debe adaptarse el Derecho interno a una directiva. Según dicha jurisprudencia, la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una reproducción formal y textual de sus disposiciones en una disposición legal expresa y específica y, en función de su contenido, puede ser suficiente un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de la directiva de manera suficientemente clara y precisa, para que, si la directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, los beneficiarios estén en condiciones de conocer todos sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales. [3]

8. Según dicho Gobierno, en el Derecho británico existe tal marco general. Las autoridades competentes están obligadas por ley a ejercer sus competencias para garantizar la observancia de la Directiva sobre los hábitats. Por cuanto se refiere a Inglaterra y Gales, así como a Escocia, así se desprende de los artículos 3(2) y 3(4) de las Conservation (Natural Habitats, &c) Regulations 1994 [en lo sucesivo: «C(NH)R 1994»], respecto de Irlanda del Norte de los artículos 3(2) y 3 (4) de las Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland) 1995 [en lo sucesivo, C(NH)R(NI) 1995], y con respecto a Gibraltar del artículo 17A de la Nature Protection Ordinance 1991 en su versión de 1995 (en lo sucesivo, «NPO»). Esta obligación garantiza, en opinión del Gobierno británico, que las posibles ambigüedades o la falta de disposiciones de adaptación específicas no pongan en peligro la consecución de los objetivos de la

3 — Sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 18.

Directiva. La High Court inglesa ha confirmado expresamente esta interpretación. [4]

9. La Comisión responde que el Tribunal de Justicia ha insistido en reiteradas ocasiones en que «las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica». [5] En la Directiva sobre los hábitats es necesaria una adaptación concreta del Derecho interno, puesto que las medidas prescritas se refieren a objetivos de conservación específicos para una zona, un hábitat o una especie. Según la lógica del Gobierno británico habría bastado, en cambio, adaptar el Derecho interno a la Directiva en su conjunto a través de dicha cláusula general.

10. El Tribunal de Justicia ha resumido recientemente su jurisprudencia sobre la exactitud necesaria de la adaptación del Derecho interno a las directivas del siguiente modo:

«[...] aunque sea indispensable que la situación jurídica que se desprende de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno sea suficientemente precisa y clara para permitir a los particulares afectados conocer la extensión de sus derechos y obligaciones, no lo es menos que, según el propio tenor del artículo 249 CE, párrafo tercero, los Estados miembros pueden elegir la forma y medios de ejecutar las directivas que permitan garantizar del mejor modo el resultado que éstas persiguen y que de dicha disposición se desprende que la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa en cada Estado miembro. Tampoco se exige siempre una transcripción formal de lo establecido por una directiva en una disposición legal expresa y específica, ya que para el cumplimiento de una directiva puede bastar, en función de su contenido, un contexto jurídico general.» [6]

11. Ahora bien, en relación específicamente con la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [7] (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), el Tribunal de Justicia ha declarado que la exactitud de la adaptación tiene una particular importancia en la medida en que la gestión del patrimonio común está confiada, para sus respectivos territorios, a los Estados miembros. [8] Estas consideraciones son igualmente válidas para la Directiva sobre los hábitats. [9]

4 — El Gobierno británico se remite a la sentencia Friends of the Earth v. Environment Agency and Able [2003] EWHC 3193, apartados 57 y 59.

5 — La Comisión invoca, a este respecto, las sentencias Comisión/Alemania, citada en la nota 3 *supra*, apartados 18 y 24; de 19 de mayo de 1999, Comisión/Francia (C-225/97, Rec. p. I-3011), apartado 37, y de 17 de mayo de 2001, Comisión/Italia (C-159/99, Rec. p. I-4007), apartado 32.

6 — Sentencia de 20 de noviembre de 2003, Comisión/Francia (C-296/01, Rec. p. I-13909), apartado 55.

7 — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.

8 — Sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073), apartado 9; de 13 de octubre de 1987, Comisión/Países Bajos (236/85, Rec. p. 3989), apartado 5, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-38/99, Rec. p. I-10941), apartado 53.

9 — Conclusiones del Abogado General Fennelly presentadas el 16 de septiembre de 1999 en el asunto Comisión/Francia (sentencia de 6 de abril de 2000, C-256/98, Rec. p. I-2487) y del Abogado General Tizzano presentadas el 29 de enero de 2002 en el asunto Comisión/Luxemburgo (sentencia de 13 de febrero de 2003, C-75/01, Rec. p. I-1585), punto 38.

12. Por tanto, la cláusula general sólo puede considerarse una adaptación suficiente del Derecho interno si para los intérpretes nacionales del Derecho y para los afectados no existe duda alguna sobre las exigencias de la Directiva sobre los hábitats. Esta cuestión no puede dilucidarse de manera abstracta, sino sólo sobre la base de cada una de las disposiciones a las que debe adaptarse el Derecho interno.

B. *Sobre los distintos motivos del recurso*

13. En concreto, la Comisión censura la adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 2, al artículo 6, apartados 3 y 4, al artículo 11, al artículo 12, apartado 1, letra d), al artículo 12, apartado 4, al artículo 14, apartado 2, al artículo 15 y al artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats, así como la inexistencia de normas sobre la aplicación de la Directiva sobre los hábitats fuera de las aguas territoriales.

1. Sobre el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats — Prohibición de deterioro

14. El artículo 6, apartado 2, de la 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.»

15. Ambas partes consideran que el Reino Unido ha adoptado las disposiciones necesarias para la adaptación del Derecho interno a esta norma en cuanto al control potencial de las actividades que pueden producir alteraciones.

16. No obstante, la Comisión estima que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats exige, además, que se eviten los daños a una zona especial de conservación por omisión o pasividad. Por ello, las autoridades competentes deben estar autorizadas para adoptar medidas que eviten el deterioro de una zona. Así se garantiza a través de nuevas normativas adoptadas en Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia, pero no en Gibraltar.

17. El Gobierno británico coincide con la Comisión en la limitación de que sólo deben evitarse los deterioros «no naturales», por ejemplo por causa de una mala gestión, pero no por deterioros naturales, tales como el cambio climático o una inundación como

consecuencia de la subida del nivel del mar. En Gibraltar se ha adaptado el Derecho interno de manera suficiente a esta obligación, en particular a través de la cláusula general antes mencionada.

a) Sobre la inclusión de la omisión y la pasividad

18. Al interpretar el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la jurisprudencia no ha considerado hasta ahora, la mayoría de las veces, la omisión y la pasividad. A juicio del Abogado General Sr. Fennelly, esta disposición contiene una prohibición de aquellas actividades que puedan dar lugar al deterioro de los hábitats protegidos o a la alteración de las especies protegidas. [10] También la sentencia dictada en el asunto Owenduff-Nephin Beg Complex tenía por objeto actividades que debían ser evitadas, a saber, el exceso de pastoreo y la repoblación. [11] Sólo el Abogado General Sr. Léger vio también en este caso una vulneración del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats por no haberse adoptado medidas apropiadas para reparar los daños ocasionados por dichas actividades. [12]

19. En efecto, el tenor del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats milita en favor de una obligación de adoptar determinadas medidas para la conservación de bienes objeto de protección. Según esta disposición, los Estados miembros deben evitar los deterioros. La cuestión de si se prohíben determinadas prácticas o si deben adoptarse medidas de conservación para evitar un deterioro sólo puede deducirse, en cada caso, de la naturaleza de éste. [13] Por lo tanto, la Comisión considera acertadamente que pueden ser necesarias tanto medidas de defensa –por ejemplo, la prohibición– [14] contra daños y perturbaciones externos y causados por el hombre, como medidas para evitar los procesos naturales que puedan alterar el estado de conservación de especies y hábitats.

20. Así se desprende también de las necesidades de cada uno de los tipos de hábitats protegidos. Los hábitats de espacios abiertos, por ejemplo, pierden a menudo sus características particulares debido a la proliferación de arbustos si ello no se evita mediante la intervención del hombre. En los hábitats «prados pobres de siega de baja altitud *(Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis)*» (Natura 2000, código 6510) y «prados de siega de montaña» (Natura 2000, código

10 — Conclusiones presentadas en el asunto C-256/98, citado en la nota 9 *supra*, punto 25.

11 — Sentencia de 13 de junio de 2002, Comisión/Irlanda (C-117/00, Rec. p. I- 5335), apartados 22 y ss.

12 — Conclusiones presentadas el 7 de marzo de 2000 en el asunto C-117/00, citado en la nota 11 *supra*, punto 77.

13 — Véanse, sobre la situación especial de la autorización de una iniciativa que no constituya un plan o proyecto, mis conclusiones de 29 de enero de 2004 presentadas en el asunto Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee y Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (sentencia de 7 de septiembre de 2004, C-127/02, Rec. p. I-7405; en lo sucesivo, «sentencia Waddenzee»), punto 118.

14 — De este modo interpreta el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats el Abogado General Fennelly en

6520), la necesidad de la intervención del hombre –en este caso la siega– ya sea directa o indirecta [15] resulta de su propia denominación.

21. A diferencia de lo que opina el Gobierno británico, el concepto de deterioro tampoco se limita a los deterioros «no naturales». La proliferación de arbustos antes mencionada constituiría un deterioro natural. Los ejemplos del Gobierno británico –los cambios en el nivel del mar o el cambio climático– muestran que su preocupación reside menos en la naturaleza en general que en los cambios estructurales del medio ambiente que hacen peligrar las condiciones de la supervivencia de los hábitats y especies protegidos en las zonas Natura 2000 de que se trata. El análisis de dichos cambios reviste sin duda gran interés, pero excede del marco del presente procedimiento. La Comisión no reprocha en absoluto al Reino Unido no haber adoptado normas para dichos supuestos.

b) Sobre la adaptación del Derecho interno

22. La única disposición evidente que puede referirse en Gibraltar a medidas positivas destinadas a evitar los deterioros es el artículo 17G de la Ordinance, que autoriza a las autoridades competentes a alcanzar acuerdos con los propietarios u ocupantes acerca del cuidado de la zona. No obstante, la finalidad de esta autorización no es evitar deterioros. Tampoco se advierte qué medidas pueden adoptarse si los propietarios u ocupantes no están dispuestos a llegar al acuerdo necesario.

23. Estos defectos tampoco pueden subsanarse mediante la cláusula general contenida en el artículo 17A, apartado 2, de la NPO. La obligación prevista en dicha disposición de ejercer todas sus facultades con arreglo a la NPO, que garantiza la observancia de la Directiva sobre los hábitats, no sirve de base para conferir competencias suficientes de intervención a las autoridades competentes en caso de falta de cooperación por parte del dueño u ocupante, ni éstos pueden conocer con la claridad necesaria sus obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. [16]

24. Por consiguiente, en Gibraltar no se ha adaptado de modo suficiente el Derecho interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

15 — Así, por ejemplo, las descripciones inglesa y la neerlandesa no se refieren a la siega, sino al heno, pero éste, en cualquier caso, es el resultado de la siega.

16 — El Abogado General Fennelly pone de relieve este punto de vista en sus conclusiones presentadas en el asunto C-256/98, citado en la nota 9 *supra*, punto 19.

2. Sobre el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats — Evaluación de las repercusiones

25. Los apartados 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats tienen el siguiente tenor:

«3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

26. La Comisión censura que tres tipos especiales de proyectos no se hayan sometido a los requisitos del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, a saber, determinados planes y proyectos sobre obtención de agua (Water abstraction plans and projects), planes de ordenación del territorio (Land use plans) y –en Gibraltar– la revisión de los derechos de planificación existentes (Review of existing planning rights).

a) Sobre determinados proyectos de obtención de agua

27. Esta imputación de la Comisión no se refiere a todos los planes y proyectos relativos a la obtención de agua, sino sólo a aquellos que se autorizan con arreglo al capítulo 2 de la segunda parte de la Water Resources Act 1991. La Comisión no censura la adaptación del Derecho interno en relación con otros proyectos de gestión de recursos hídricos (de mayor envergadura).

28. El Gobierno británico hace referencia esencialmente a un sistema de determinación territorial de las actividades potencialmente perjudiciales en relación con las cláusulas generales antes mencionadas. El sistema resulta, tanto para Inglaterra y Gales como para Escocia, de los artículos 18 a 27 de las C(NH)R 1994, para Irlanda del Norte de los artículos 15 a 18 de las C(NH)R(NI) 1995 y para Gibraltar de los artículos 17J, 17K, 17M, 17N y 17P de la NPO.

29. En esencia, todas estas disposiciones prevén que para cada zona puedan determinarse de antemano las actividades que se consideran perjudiciales para las plantas y animales protegidos. Tales actividades sólo podrán llevarse a cabo si previamente se ha llevado a cabo un procedimiento que, por la información disponible, cumple los requisitos del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

30. La normativa británica será incompatible con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats si excluye determinados planes y proyectos, en el sentido de dicha disposición, del procedimiento en ella previsto. Es pacífico que no todos los proyectos de obtención de agua de que se trata en el presente asunto se someten al procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 3, sino únicamente aquellos que se hayan definido previamente como potencialmente perjudiciales para el lugar de que se trate. Por tanto, debe evaluarse si los proyectos de obtención de agua controvertidos constituyen «planes y proyectos» en el sentido del artículo 6, apartado 3, con independencia de la circunstancia de ser considerados potencialmente perjudiciales.

31. En la sentencia Waddenzee, al interpretar el concepto de «planes y proyectos» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, el Tribunal de Justicia se basó de manera determinante en la definición de proyecto del artículo 1, apartado 2, segundo guión, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.[17] [18] En virtud de dicha definición, se consideran proyectos otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo. La obtención de agua puede constituir también una intervención de este tipo. En este asunto no se trata de medidas totalmente insignificantes, como se desprende de que los proyectos controvertidos requieran, conforme al capítulo 2 de la segunda parte de la Water Resources Act 1991, una autorización (licence). El Gobierno británico tampoco alberga dudas sobre la calificación de los proyectos controvertidos como proyectos.

32. Estos proyectos deben someterse, en virtud del artículo 6, apartado 3, frase primera, de la Directiva sobre los hábitats, a una adecuada evaluación de las repercusiones en el lugar correspondiente, teniendo

17 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.

18 — Sentencia Waddenzee, citada en la nota 13 *supra*, apartados 24 y ss.

en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, cuando, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, puedan afectar, no obstante, de forma apreciable a dichos lugares. El Gobierno del Reino Unido afirma en su defensa que todos los planes o proyectos de obtención de agua que cumplen dichos requisitos son calificados de antemano como potencialmente perjudiciales para dicho lugar. Por tanto, las autoridades competentes anticipan la evaluación de los proyectos cuando adoptan las disposiciones concretas para la protección de una zona, en la medida en que determinados proyectos quedan excluidos de dicha evaluación al no ser calificados de potencialmente perjudiciales.

33. Este sistema evita evaluaciones de proyectos innecesarias y permite a los usuarios conocer de antemano qué proyectos pueden ser problemáticos. Sin embargo, una evaluación previa de los riesgos potenciales como la descrita sólo puede basarse en hechos concretos referidos a la zona y no a los proyectos. En consecuencia, resulta lógicamente menos precisa que una evaluación de un caso particular, en la que pueden tenerse en cuenta tanto la zona como el proyecto. Por tanto, existe el peligro de que al establecer de forma abstracta las actividades potencialmente perjudiciales no se incluyan proyectos que, debido a sus características específicas, puedan afectar al lugar de forma apreciable.

34. A esto se añade la falta de claridad de las normas británicas sobre la determinación de las actividades potencialmente perjudiciales en cada zona. El artículo 22 de las C(NH)R 1994, el artículo 15 de las C(NH)R(NI) 1995 y el artículo 17H de la NPO no contienen ninguna obligación, sino únicamente una autorización para determinar en cada zona si existen actividades potencialmente perjudiciales que no estén ya comprendidas en el ámbito de aplicación de las normas de adaptación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Ciertamente, no cabe excluir que dicha facultad discrecional así reconocida en virtud de la cláusula general aplicable suponga una obligación de observancia de la Directiva sobre los hábitats. No obstante, a primera vista, no resulta evidente la existencia de una obligación ni su alcance.[19] Lo anterior reviste aún más gravedad si se tiene en cuenta que, en el marco de la adaptación del Derecho interno británico, la determinación de actividades potencialmente perjudiciales es fundamental para la consecución de los objetivos de la Directiva sobre los hábitats y puede tener consecuencias apreciables sobre los derechos y obligaciones de los particulares que utilizan la superficie de los lugares de que se trata. Si las autoridades competentes no cumplen su obligación con respecto a cada zona y a cada actividad potencialmente perjudicial, la protección no será completa.

35. También es poco convincente la otra alegación del Gobierno británico, según la

19 — En Alemania existe un régimen de protección comparable para planes y proyectos de menor envergadura que si se realizan fuera de lugares protegidos no requieren autorización. No obstante, el artículo 33, apartado 3, frase tercera, de la Bundesnaturschutzgesetz (Ley federal de protección de la naturaleza) contiene una obligación expresa sobre el contenido de la declaración de protección: «Mediante las órdenes y prohibiciones adecuadas, así como mediante las medidas de protección y desarrollo adecuadas, debe garantizarse el cumplimiento de los requisitos del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE.»

cual mediante la autorización de los proyectos de obtención de agua se cumple, en virtud de la cláusula general, lo dispuesto en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Habida cuenta del carácter fundamental de dichas disposiciones para la protección de una zona, las cláusulas generales no son suficientes para llevar a cabo la adaptación del Derecho interno. Antes bien, son necesarias normas más claras sobre los pasos que deben darse en la evaluación. Por lo demás, la supuesta garantía a través de las cláusulas generales también queda en entredicho porque si bien existe una adaptación expresa del Derecho interno al procedimiento de examen en el caso de determinados proyectos, se excluyen otros proyectos de dicho procedimiento.

36. El Gobierno británico sostiene además que, en relación con determinadas zonas de protección con arreglo al Derecho interno, los denominados Sites of Special Scientific Interest (SSSI), el artículo 28E y el artículo 28H de la Wildlife and Countryside Act 1981 establecen la obligación de llevar a cabo una evaluación de las repercusiones comparable a la del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Estas normas parecen ser válidas para Inglaterra y Gales. Sin embargo, la Comisión objeta acertadamente que –como señala también el Gobierno británico– no todas las zonas protegidas con arreglo a la Directiva son SSSI. En lo concerniente al contenido, este régimen de protección se basa también en una determinación discrecional previa de las actividades potencialmente perjudiciales y, en consecuencia, está sujeto a las objeciones expuestas. Además, no se corresponde con el sistema ya analizado en la medida en que no contiene ninguna disposición expresa que pueda entenderse como la adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Por tanto, resulta todavía menos adecuado que las disposiciones antes indicadas para garantizar dicha adaptación.

37. Por cuanto atañe a Escocia e Irlanda del Norte, el Gobierno británico se remite, además, a disposiciones que no fueron adoptadas hasta el 18 de septiembre de 2001 y que no pueden tomarse en consideración en el presente asunto. En efecto, la imputación de la Comisión debe apreciarse en función de la situación tal como ésta se presenta al final del plazo fijado en el dictamen motivado; [20] en el presente asunto, el 18 de septiembre de 2001.

38. Así pues, debe llegarse a la conclusión de que el Reino Unido no ha adaptado su Derecho interno de manera suficiente al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats por lo que respecta a determinados planes y proyectos de obtención de agua.

20 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 25 de mayo de 2000, Comisión/Grecia (C-384/97, Rec. p. I-3823), apartado 35; de 16 de enero 2003, Comisión/Reino Unido (C-63/02, Rec. p. I-821), apartado 11, y de 9 de septiembre de 2004, Comisión/Grecia (C-417/02, Rec. p. I-7973), apartado 22.

b) Sobre los planes de ordenación del territorio

39. Los planes de ordenación del territorio (Land use plans o Development plans) no son considerados en el Reino Unido planes o proyectos en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats y tampoco permiten la realización de un proyecto determinado. Por el contrario, se exige a tal efecto una autorización específica. Ciertamente, esta autorización debe concederse de manera acorde con el plan, si bien únicamente en la medida en que no existan consideraciones sustanciales (material considerations) que se opongan a la autorización.

40. Las partes convienen en que los actos jurídicos controvertidos constituyen planes en el sentido del artículo 6, apartado 3, frase primera, de la Directiva sobre los hábitats. Sin embargo, discrepan acerca de si pueden tener efectos apreciables en las zonas que deben protegerse con arreglo a la Directiva sobre los hábitats. El Gobierno británico aduce que sólo las autorizaciones posteriores pueden afectar a las zonas protegidas. Dichas autorizaciones deben denegarse cuando estén en contradicción con la Directiva sobre los hábitats. Por consiguiente, basta con someter estas autorizaciones al procedimiento previsto para los planes y proyectos. Por lo demás, las mencionadas cláusulas generales y las directrices pertinentes de las autoridades de planificación obligan a tener en cuenta los requisitos de la Directiva sobre los hábitats al adoptar los planes.

41. La referencia a los planes en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats muestra que la eventual necesidad de una evaluación de las repercusiones debe tomarse en consideración ya durante la planificación previa. Naturalmente, el plan está más alejado de la aplicación de medidas concretas que el proyecto. En el marco del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, la mención de los planes junto a la de los proyectos, carecería de una función propia esencial si sólo comprendiera la aprobación definitiva de las autoridades competentes a medidas concretas.

42. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia apunta hacia esta interpretación. El Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. [21] No es necesario que exista certeza al respecto. [22] Teniendo en cuenta el principio de cautela, se alcanza el grado de probabilidad necesario desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable. [23]

21 — Sentencia Waddenzee, citada en la nota 13 *supra*, apartado 43.

22 — Sentencia Waddenzee, citada en la nota 13 *supra*, apartado 41.

23 — Sentencia Waddenzee, citada en la nota 13 *supra*, apartado 44.

43. Ciertamente, estas observaciones sobre el grado de probabilidad necesario estaban relacionadas con las dudas científicas acerca de las consecuencias de medidas cuya ejecución era segura. En cambio, en los planes controvertidos en el presente asunto, que requieren otras autorizaciones, no se tiene la certeza de que las actuaciones se llevarán a cabo. Sin embargo, resulta también indicada la aplicación de medidas comparables en este caso: el factor determinante es si en virtud de circunstancias objetivas no cabe descartar que un plan que requiere otras autorizaciones para su ejecución afecte de manera apreciable al lugar de que se trate. En cualquier caso, ello es así cuando –como sucede en la legislación del Reino Unido en relación con los planes de que se trata en el presente asunto– las decisiones posteriores deben ajustarse, en principio, a los planes.

44. Es cierto que la legislación del Reino Unido prevé, en principio, tras una evaluación negativa de las repercusiones de un plan, la denegación de la autorización o la aplicación del procedimiento excepcional previsto en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Sin embargo, se pondrían en peligro los objetivos de la Directiva sobre los hábitats si las exigencias de protección de la zona sólo pudieran imponerse a los planes que les son contrarios en el último momento mediante una excepción al desarrollo normal del procedimiento. Tal regulación procesal implicaría el riesgo de que una evaluación posterior de las repercusiones de un plan ya no estaría abierta en cuanto a sus resultados, sino que estaría orientada al objetivo de la ejecución del plan.

45. Esta perspectiva limitada a la última autorización tampoco tiene en cuenta que los planes cuya ejecución requiere autorizaciones ulteriores también pueden afectar a los lugares *de manera indirecta.* En efecto, los planes determinan de ordinario su ejecución a través de la coordinación de distintos proyectos individuales. Ello influye, en especial, en la evaluación de las alternativas, que es necesaria en determinadas circunstancias.

46. A este respecto, procede señalar, en primer lugar, la desvirtuación de alternativas potenciales –pero no contempladas en el plan por falta de una evaluación de las repercusiones– a resultas de otros componentes del plan. En efecto, si en la fase de la planificación no se han evaluado los posibles daños, la ejecución de partes del plan que no tienen repercusiones directas en la zona puede frustrar las posibles alternativas para las partes del plan que sí las tienen. Por ejemplo, un plan podría prever una zona residencial que no suscitara objeciones respecto de las zonas de protección y, al mismo tiempo, una carretera de circunvalación necesitada con urgencia que afectara, en el lugar previsto, a las zonas de protección, siendo así que si se construyera en el emplazamiento previsto para la zona residencial no se causarían daños a las zonas de protección. Si se establece primero la zona residencial, no quedaría alternativa a la hora de adoptar la ulterior decisión acerca de la carretera. En cambio, la protección de zonas de la Directiva sobre los hábitats exige que en la fase de planificación se tome en consideración que la ejecución de ambos proyectos parciales implica forzosamente repercusiones para las zonas de protección y, por tanto, que es necesaria una justificación.

47. En particular, en los proyectos de trazados para carreteras o trasporte por ferrocarril, aunque en principio también en todos los proyectos de ampliaciones, las primeras etapas de un proyecto determinan normalmente la ejecución de las etapas posteriores. Cuando ni en el marco del plan ni en las primeras etapas se evalúan las consecuencias del proyecto global en las zonas de protección que sólo resultan afectadas posteriormente, cada etapa limita el círculo de las posibles alternativas para las etapas posteriores, sin que se lleve a cabo una evaluación adecuada de las alternativas. Con frecuencia este modo de proceder se denomina, de manera peyorativa, la táctica del salami.

48. A ello se añade que una consideración temprana de las exigencias de protección de la zona evita fallos de planificación que, en su caso, tendrán que ser corregidos cuando, a la hora de concederse la autorización, se ponga de manifiesto que el proyecto no puede llevarse a cabo en la forma prevista porque afecta a las zonas de protección. Por tanto, también en el marco de la Directiva sobre los hábitats resulta válida la idea desarrollada para la Directiva 85/337 relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, en el sentido de que una evaluación de las repercusiones debe llevarse a cabo lo antes posible. [24]

49. No obstante, el Gobierno británico objeta acertadamente que una evaluación de las repercusiones de los planes iniciales no puede tener en cuenta todas las consecuencias de una medida. Normalmente, muchos detalles no se deciden hasta el momento de la última autorización. Tampoco sería muy adecuado exigir un mayor grado de detalle de los planes iniciales o impedir procedimientos de planificación o autorización en varias etapas para permitir que la evaluación de las repercusiones se concentre en un momento del procedimiento. Por el contrario, los daños en las zonas de protección deben apreciarse en cada fase pertinente del proyecto en la medida en que lo permita la exactitud del plan. En las fases posteriores del procedimiento debe actualizarse esta evaluación con una concreción cada vez mayor.

50. En resumen, cabe concluir que los planes objeto del litigio deben someterse, en principio, al procedimiento del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats cuando las medidas previstas pueden afectar de forma apreciable a las zonas de protección. Dado que la legislación del Reino Unido no garantiza el cumplimiento de esta obligación, la adaptación de su Derecho interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats es insuficiente a este respecto.

c) Sobre la revisión en Gibraltar de los permisos de construcción existentes

51. La Comisión censura que las autoridades competentes de Gibraltar no estén obligadas a revisar los permisos de construcción

24 — Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartados 49 y ss.

existentes para comprobar que éstos no afectan a las zonas de protección. El Gobierno británico se remite, en cambio, al artículo 34 de la Town and Planning Ordinance, que autoriza a las autoridades competentes a modificar las autorizaciones existentes. Afirma que, en este marco, deben tenerse en cuenta los requisitos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, bien como resultado del plan correspondiente o bien como consideraciones sustanciales (material considerations).

52. A este respecto, procede señalar en primer lugar que las normas de Gibraltar indicadas por el Gobierno británico no contienen la *obligación* exigida por la Comisión de revisar los permisos de construcción existentes, sino sólo una autorización de revisión. Al contrario que en Gibraltar, las obligaciones exigidas por la Comisión existen tanto en Inglaterra y Gales como en Escocia [artículo 50 de las C(NH)R 1994], y también en Irlanda del Norte [artículo 45 de las C(NH)R(NI) 1995].

53. Una obligación de revisión de los derechos de planificación existentes puede ser de gran utilidad para la protección de la zona, al evitar que las zonas resulten afectadas debido a situaciones jurídicas que hayan nacido antes de que la Directiva sobre los hábitats surtiera efectos. A este respecto, dicha obligación se ajusta a los objetivos de la Directiva sobre los hábitats. No obstante, el artículo 6, apartados 3 y 4, de esta Directiva no hace referencia a que los Estados miembros estén obligados a revisar *a posteriori* los permisos de construcciones existentes. El procedimiento previsto en estas disposiciones debe aplicarse, en principio, *antes* de que de los Estados miembros concedan permisos de este tipo que puedan afectar a una zona.

54. Tampoco cabe llegar a otra conclusión a partir de la apreciación del Abogado General Fennelly aducida por la Comisión. Dicho Abogado General destacó acertadamente que deben someterse a una evaluación de sus repercusiones todas las actividades de desarrollo con la excepción de aquellas que no es probable que puedan afectar de una forma significativa, ni individualmente ni en relación con otras actividades de desarrollo, a los objetivos de conservación del lugar. [25] Esta apreciación se atiene al tenor del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, pero de ella no cabe deducir que deban evaluarse *a posteriori* los permisos de construcción existentes.

55. No cabe descartar que tal obligación de evaluación posterior pueda basarse en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats o en las obligaciones de protección similares que ya existían antes del establecimiento de la lista comunitaria. En la sentencia Waddenzee el Tribunal de Justicia señaló que estas disposiciones pueden aplicarse cuando se comprueba que un plan autorizado de conformidad con el artículo 6, apartado 3, o un proyecto de ese tipo no pueden causar deterioros o alteraciones apreciables de una zona de protección. [26] En consecuencia, el artículo 6, apar-

25 — Conclusiones en el asunto C-256/98, citadas en la nota 9 *supra*, punto 33.

26 — Sentencia Waddenzee (citada en la nota 13 *supra*, apartado 37).

tado 2, también es aplicable cuando las situaciones jurídicas existentes puedan provocar tales deterioros o alteraciones apreciables.[27] No obstante, la Comisión no ha presentado ninguna alegación en este sentido y, en particular, en relación con una vulneración del artículo 6, apartado 2. Por tanto, esta posibilidad tampoco se ha debatido en el procedimiento y, en consecuencia, no puede justificar una condena del Reino Unido.

56. Por consiguiente, procede desestimar el recurso a este respecto.

3. Sobre los artículos 11, 12, apartado 4, y 14, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats — Obligaciones de vigilancia

57. Las disposiciones a las que debe adaptarse el Derecho interno tienen el siguiente tenor:

«Artículo 11

Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias.

Artículo 12

1. [...]

4. Los Estados miembros establecerán un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del Anexo IV. Basándose en la información recogida, los Estados miembros llevarán a cabo las nuevas indagaciones o tomarán las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.

Artículo 13

[...]

Artículo 14

1. [...]

2. Si dichas medidas se consideraren necesarias, deberán incluir la prosecución de la vigilancia prevista en el artículo 11. [...]»

27 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Waddenzee (citadas en la nota 13 *supra*, punto 58).

58. La Comisión censura que el Derecho del Reino Unido no se haya adaptado en absoluto a las obligaciones de vigilancia previstas en dichas disposiciones. Mientras estas obligaciones no se impongan claramente a las autoridades competentes, la Comisión no está en condiciones de determinar si tal vigilancia se lleva a cabo.

59. El Gobierno británico señala que a determinados organismos de protección de la naturaleza creados por ley –English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage y Department for the Environment in Northern Ireland– se les ha asignado, en virtud de los artículos 132 y 133 de la Environmental Protection Act 1990 y de las disposiciones correspondientes por lo que respecta a Escocia y a Irlanda del Norte, obligaciones que garantizan junto con las cláusulas generales antes mencionadas, la vigilancia exigida por la Directiva. Estas obligaciones incluyen, en particular, la gestión de las reservas naturales, el asesoramiento del Gobierno en relación con el desarrollo y la ejecución de sus políticas, la determinación de normas de vigilancia comunes y la investigación. Estos organismos también deben tener en cuenta en su actividad los cambios ecológicos reales o potenciales.

60. Los artículos 11, 12, apartado 4, y 14, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats contienen obligaciones generales en el sentido de vigilar, de manera continua, determinadas situaciones y evoluciones, en particular el estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias. Esta obligación carece de importancia, tanto directa como indirecta, para los derechos y obligaciones de los particulares. Ahora bien, es fundamental para el efecto útil de la Directiva, ya que casi todas las medidas exigidas en virtud de la Directiva sólo pueden llevarse a cabo de forma adecuada sobre la base de la información obtenida con esta vigilancia. De este modo, la importancia de una determinada población de una especie sólo puede apreciarse cuando se dispone de una visión general de las demás poblaciones de la especie. Tales apreciaciones constituyen un requisito para las decisiones sobre la protección, la gestión o el deterioro de una zona o también para la aplicación de las disposiciones sobre protección de las especies. Por tanto, la adaptación del Derecho interno debe garantizar que las obligaciones de vigilancia se cumplen de manera sistemática y continua.

61. Incluso en relación con las cláusulas generales antes indicadas, las obligaciones de determinados organismos a las que el Gobierno británico ha hecho referencia no pueden entenderse en el sentido de que prevén la vigilancia exigida en virtud de la Directiva. Por el contrario, de la circunstancia de que los organismos indicados deben establecer normas de vigilancia comunes se desprende *sensu contrario* que la verdadera vigilancia la llevan a cabo otras autoridades. Ahora bien, estas autoridades no han sido determinadas.

62. Tampoco la revisión indicada a título de ejemplo por el Gobierno británico de determinados anexos de la Wildlife and Countryside Act 1981, con arreglo al artículo 24 de dicha Ley, prevé vigilancia alguna, sino sólo la propuesta de incluir en dichos anexos o de excluir de ellos determinados animales o plantas. Si bien cabe considerar que las propuestas se basan en los resultados de una vigilancia de las poblaciones de que se trata, falta por completo una indicación de qué autoridad lleva a cabo esta vigilancia. Ahora bien, si no se encomienda a ninguna autoridad británica la obligación de vigilancia, quedan sin efecto las cláusulas generales antes mencionadas en relación con la Directiva sobre los hábitats.

63. Ante esta situación jurídica, cabe temer que las medidas de vigilancia aplicadas no estén orientadas a la Directiva sobre los hábitats, sino que persigan otros objetivos y, de este modo, cumplan sólo por azar los objetivos de estas disposiciones. Así pues, no se garantiza la vigilancia sistemática y continua que exige dicha Directiva.

64. La situación expuesta en relación con Gibraltar es aún menos adecuada para adaptar el Derecho interno a los artículos 11, 12, apartado 4, y 14, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. La vigilancia, en virtud de dichos artículos, debe garantizarse sometiendo a una evaluación previa de sus repercusiones las actividades que pueden perjudicar a la flora y la fauna de las zonas de protección. Sin embargo, la vigilancia exigida conforme a los artículos 11 y 14, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats no se agota precisamente en estudios específicos en relación con determinados proyectos, sino que debe documentar en general el estado de conservación de especies y hábitats, para que sea posible, entre otras cosas, la evaluación de los resultados de los estudios concretos en cada caso particular.

65. En consecuencia, procede señalar que el Reino Unido no ha adaptado de manera suficiente su Derecho interno a los artículos 11, 12, apartado 4, y 14, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

4. Sobre el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats — Protección de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso

66. El artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales

que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;

b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;

c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;

d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.»

67. La Comisión censura la adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats por dos razones. Por un lado, existe una divergencia entre la versión inglesa de dicha disposición y el tenor de las normas de adaptación. Donde la Directiva utiliza el concepto «deterioration», las normativas del Reino Unido emplean el verbo «to damage». Por otro, en Gibraltar sólo están prohibidos los daños o la destrucción deliberados de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

a) Sobre la adaptación del Derecho interno al concepto de «deterioration»

68. La Comisión funda este motivo en que la Directiva utiliza el concepto «deterioration», mientras que el Gobierno británico emplea el verbo «to damage». En el curso del proceso, la Comisión ha formulado tres imputaciones en relación con esta diferencia.

69. La *primera imputación* figura en el dictamen motivado. En él la Comisión pone de relieve que la utilización de «to damage» en lugar de «deterioration» da lugar a que no se incluyan las repercusiones de la negligencia («neglect»). En cambio, en su réplica afirma de manera clara y expresa que, en su opinión, el artículo 12, apartado 1, letra d), no exige la protección de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso frente al deterioro por negligencia («neglect») o inactividad. Por consiguiente, si bien es cierto que la Comisión censuró en el procedimiento administrativo previo el tratamiento de la negligencia, ésta retiró, no obstante, este motivo en la réplica. En consecuencia, el Tribunal de Justicia ya no tiene que pronunciarse sobre este extremo.

70. La Comisión formula la *segunda imputación* por primera vez en el recurso y profundiza en ella posteriormente en la réplica. La Comisión censura que la adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats está limitada en el Reino Unido en

su conjunto a las acciones deliberadas e intencionadas. Ahora bien, el recurso sólo es admisible a este respecto si este motivo ya era objeto del procedimiento. Este Tribunal no podrá examinar una imputación que no haya sido formulada en el dictamen motivado. [28]

71. El único elemento del procedimiento administrativo previo que podría contener este motivo es la declaración según la cual «deterioration» comprende también «neglect», pero no «to damage». «Neglect» puede significar tanto «negligencia» como «incumplimiento de las obligaciones de diligencia». Esta última es una medida del grado de la culpa. Por tanto, en relación con Gibraltar la Comisión utilizaría el concepto «neglect» también como contrario de «deliberately», es decir, deliberadamente. [29] Sin embargo, si la Comisión hubiera querido formular ya en el dictamen motivado la imputación según la cual la utilización del concepto «to damage» implica una medida del grado de la culpa demasiado estricta, debería haberlo expresado de forma más clara, como en el caso de Gibraltar. En efecto, los conceptos «deterioration» y «to damage» no se diferencian, en su sentido literal, en lo que respecta a la medida del grado de la culpa. Constituye otro indicio de la defectuosa presentación de esta imputación en el proceso administrativo previo, y probablemente también en el escrito de recurso, el hecho de que el Gobierno británico se defiende por primera vez a este respecto en el escrito de dúplica. Por consiguiente, la imputación de la limitación a una conducta deliberada e intencionada respecto al Reino Unido en su conjunto no era objeto del procedimiento. Por tanto, procede declarar la inadmisibilidad del motivo relativo a la medida del grado de la culpa.

72. Por el contrario, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia considerara admisible esta imputación, ésta carece, en cualquier caso, de fundamento. Es cierto que el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats exige que se prohíban todas las acciones que den lugar al deterioro o a la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso, con independencia de su carácter deliberado o intencional. Sin embargo, la Comisión no ha demostrado que los tipos penales existentes en el Reino Unido estén limitados al comportamiento deliberado o intencionado. Mientras ésta afirma que la punibilidad requiere la intencionalidad, el Gobierno británico sostiene que el tipo penal es lo que se denomina una «strict liability offence», por lo que no requiere ni intencionalidad ni negligencia. [30] También con independencia de la alegación del Gobierno británico existen sólidos indicios en el

28 — Sentencia de 24 de junio de 2004, Comisión/Países Bajos (C-350/02 Rec. p. I-6213), apartado 20, y la jurisprudencia citada. Este requisito de la admisibilidad de un recurso por incumplimiento puede examinarse de oficio: sentencias de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia (C-439/99, Rec. p. I-305), apartado 8, y de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia (C-362/90, Rec. p. I-2353), apartado 8.

29 — Véase, en relación con esta imputación, el punto 77 *infra*.

30 — Esta declaración ha sido confirmada por las explicaciones del Ministerio de Medio Ambiente escocés en el «European Protected Species, Development Sites and the Planning System» (octubre de 2001), http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, S. 2, nº 12, consultado el 27 de mayo de 2005. Por otra parte, la cuestión de si se trata de una «strict liability offence», se dejó expresamente abierta en el asunto R v. Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd de 5 de noviembre de 1999, *Common Market Law Reports* 2000 (Nr. 1279), p. 94 (122). Véase, asimismo, Environmental Audit — Sixth Report, de 5 de mayo de 2004, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12604.htm, punto 9, consultado el 27 de mayo de 2005, según el cual la mayoría de los ilícitos penales en materia de medio ambiente se basan en la «strict liability».

sentido de que, en cualquier caso, la punibilidad no está limitada a la acción intencionada.[31] Esta falta de claridad incumbe a la Comisión, que debe probar el incumplimiento.[32] Por tanto, en el presente asunto la Comisión debe presentar, como mínimo, indicios convincentes sobre su concepción del Derecho británico.

74. Ha de convenirse con la Comisión en que el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats no prohíbe sólo los deterioros directos, sino también las acciones que únicamente de manera indirecta causan daños a los lugares de reproducción o de las zonas de descanso. En efecto, a tenor del artículo 12, apartado 1, letra d), debe prohibirse el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso. No se establece una diferencia entre los daños directos e indirectos.

73. Por último, la Comisión señala en la réplica como *tercera imputación* la diferencia existente a su juicio entre «deterioration» y «to damage», en el sentido de que el concepto «to damage» en las normas del Reino Unido sólo comprende deterioros directos. En cambio, el concepto «deterioration» utilizado en la Directiva sobre los hábitats incluye también daños indirectos. Cabe entender esta imputación como desarrollo del punto de partida del procedimiento, ya que se refiere a la supuesta diferencia entre ambos conceptos y, en cualquier caso, la tesis defendida por la Comisión no contradice de manera evidente el sentido literal de ambos conceptos. Por tanto, debe declararse admisible el recurso en relación con esta imputación.

75. Ahora bien, la Comisión no ha presentado, pese a la oposición del Gobierno británico, ninguna prueba de que, como alega, la interpretación verdadera del concepto «to damage» en el Reino Unido es distinta de la interpretación del concepto «deterioration». Por tanto, la Comisión tampoco ha demostrado un incumplimiento a este respecto.

76. Por tanto, en lo que respecta a la adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats en el Reino Unido en su conjunto, el recurso debe declararse parcialmente inadmisible, y carente de fundamento en todo lo demás.

b) Sobre la limitación a los hechos deliberados en Gibraltar

77. Por cuanto atañe a Gibraltar, la Comisión ha censurado en general que el

31 — Véanse los documentos consultivos «Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime» del Gobierno de Gales, de junio de 2002, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, sección 1, apartado 4, consultado el 27 de mayo de 2005, y «Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations» del Gobierno escocés, de marzo de 2003, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf, apartado 20, consultado el 27 de mayo de 2005, así como la sentencia de la High Court de 4 de febrero de 2004, Newsum y otros v. Welsch Assembly Government, [2004] EWHC 50 (Admin.), apartados 17 y 101.

32 — Sentencia de 6 de noviembre de 2003, Comisión/Reino Unido (C-434/01, Rec. p. I-13239), apartado 21, y la jurisprudencia ahí citada.

artículo 17T(1)(d) de la NPO sólo prohíbe los daños o la destrucción deliberados de los lugares de reproducción y las zonas de descanso.[33] Como reconoce el Gobierno británico, esta situación no responde a las exigencias del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats. En consecuencia, por lo que respecta a Gibraltar, no se ha adaptado correctamente el Derecho interno a dicha disposición.

5. Sobre el artículo 12, apartado 2, y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats

78. El artículo 12, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats dispone que los Estados miembros deben prohibir, con respecto a las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV, la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la Directiva sobre los hábitats.

79. El artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies vegetales que figuran en la letra b) del Anexo IV y prohibirán:

a) recoger, así como cortar, arrancar o destruir intencionalmente en la naturaleza dichas plantas, en su área de distribución natural;

b) la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes de dichas especies recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de que la presente Directiva surta efecto.»

80. La Comisión censura que las disposiciones de adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats contengan una excepción para los ejemplares que hayan sido capturados, sacrificados o vendidos legalmente. Se trata de los artículos 39(4) de las C(NH)R 1994 y 34(4) de las C(NH)R(NI) 1995, así como del artículo 17T(4) de la NPO. También por lo que respecta a la flora protegida en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats existe una excepción cuando el ejemplar de que se trata ha sido legalmente vendido. En este caso, se trata de los artículos 43(5) de las C(NH)R 1994, 38(5) de las C(NH)R(NI) 1995 y del artículo 17X (5) de la NPO.

33 — Dicha disposición establece: «It is an offence [...] — (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal.»

81. El Gobierno británico acepta que las excepciones son incompatibles con la Directiva sobre los hábitats. No obstante, existe un sistema de concesión de licencias que garantiza el cumplimiento de los objetivos de los artículos 12, apartado 2, y 13, apartado 1.

82. Procede acoger la alegación de la Comisión según la cual los artículos 12, apartado 2, y 13, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no permiten ninguna excepción en el caso de los ejemplares adquiridos legalmente. Ello es conforme con el tenor literal de las disposiciones y evita que se abuse de la posibilidad de dañar legalmente a las especies de la fauna y de la flora fuertemente protegidas con fines comerciales.

83. En la medida en el que el Gobierno británico se basa en su sistema de concesión de licencias, esta objeción llega con retraso ya que, por una parte, ha sido formulada por primera vez en el escrito de dúplica y, por otra, no se ha motivado de manera suficiente para desestimar la imputación de adaptación insuficiente del Derecho interno.

84. Por consiguiente, el Derecho del Reino Unido no ha sido adaptado de manera suficiente al artículo 12, apartado 2, y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

6. Sobre el artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats — Medios de captura y sacrificio no selectivos

85. El artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats tiene el siguiente tenor:

«Por lo que respecta a la captura o sacrificio de las especies de fauna silvestre enumeradas en la letra a) del Anexo V, y cuando se trate de excepciones con arreglo al artículo 16, aplicadas a la recogida, la captura o el sacrificio de especies enumeradas en la letra a) del Anexo IV, los Estados miembros prohibirán todos los medios no selectivos que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de dichas especies y en especial:

a) el empleo de los medios de captura y de sacrificio que se enumeran en la letra a) del Anexo VI;

b) cualquier forma de captura y de sacrificio que utilice los medios de transporte mencionados en la letra b) del Anexo VI.»

86. En un primer momento, la Comisión formuló a este respecto dos imputaciones. Por un lado, si bien es cierto que el Reino Unido ha prohibido los métodos expresamente indicados en el anexo VI, letras a) y b),[34] no establece ninguna prohibición general del uso de medios no selectivos. Por otro, la Conservation of Seals Act 1970 prohíbe sólo dos métodos de sacrificio y permite la concesión de licencias en condiciones que van más allá de las excepciones previstas en la Directiva sobre los hábitats.

a) Sobre la prohibición de todos los medios no selectivos

87. El artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats exige que, en especial, se prohíban los métodos expresamente indicados en el anexo VI, letras a) y b), junto con una prohibición de la utilización de todos los medios no selectivos que puedan provocar la desaparición a nivel local o perjudicar gravemente la tranquilidad de las poblaciones de dichas especies. Por tanto, no es suficiente limitar la adaptación del Derecho interno a los métodos expresamente mencionados, sino que, por el contrario, debe establecerse una prohibición general.

88. Sin embargo, el Gobierno británico opina que su lista de métodos prohibidos incluye todos los métodos que estarían prohibidos con arreglo a una prohibición general para el Reino Unido. En el supuesto de que se descubrieran nuevos métodos, la lista se completaría. A ello ya están obligadas las autoridades competentes en virtud de las cláusulas generales antes citadas. A juicio de dicho Gobierno, esta forma de proceder garantiza en la práctica la adaptación del Derecho interno al artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats, mientras que una prohibición general contraviene el principio de la seguridad jurídica.

89. Estas alegaciones no son convincentes. La posibilidad de actualización de una lista de métodos prohibidos es menos efectiva que una prohibición general. Los retrasos en la actualización dan lugar inevitablemente a lagunas de protección que el artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats pretende precisamente evitar mediante la prohibición general.

90. El principio de seguridad jurídica invocado por el Gobierno británico exige, entre otras cuestiones, que la legislación sea precisa y su aplicación previsible para los justiciables, en particular cuando puede tener consecuencias gravosas.[35] Ahora bien, una prohibición general de capturar o sacrificar especies protegidas mediante el empleo de medios no selectivos que puedan causar la desaparición a nivel local de poblaciones de especies de fauna protegidas

34 — Artículo 41 de las C(NH)R 1994, artículo 36(2) de las C(NH) R(NI) 1995 y artículo 17V(2) de la NPO 1991.

35 — Sentencias de 15 de diciembre de 1987, Países Bajos/Comisión (326/85, Rec. p. 5091), apartado 24; de 22 de noviembre de 2001, Países Bajos/Consejo (C-301/97, Rec. p. I-8853), apartado 43, y de 29 de abril de 2004, Sudholz (C-17/01, Rec. p. I-4243), apartado 34.

o perjudicar gravemente su tranquilidad sí satisface estos requisitos. El concepto del «medio no selectivo» es preciso y su aplicación previsible. Mediante la condición adicional de que su uso pueda provocar la desaparición a nivel local de poblaciones de especies de fauna protegidas o perjudicar gravemente su tranquilidad, se delimita aún más el concepto. Es verdad que una lista expresa de todos los métodos prohibidos sería más clara, si bien este criterio de claridad no es un requisito para que una prohibición se ajuste a Derecho. A las autoridades británicas tampoco se les impide garantizar la claridad al actualizar de manera permanente una lista no definitiva de los métodos prohibidos, además de la prohibición general.

91. Por tanto, el Reino Unido no ha adaptado su Derecho interno de manera suficiente al artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats en lo que se refiere a la prohibición de todos los medios no selectivos.

b) Sobre la Conservation of Seals Act

92. Dado que la Comisión desistió de su imputación relativa a la Conservation of Seals Act 1970 en su escrito de réplica, pero declaró en la vista que deseaba mantenerla, debe examinarse a continuación la admisibilidad de dicha imputación.

93. El comportamiento de la Comisión se explica porque el Gobierno del Reino Unido expresó en el escrito de contestación su intención de modificar esta Ley de acuerdo con lo sostenido por dicha institución. Sin embargo, tras el desistimiento de este motivo, el Gobierno británico aclaró en el escrito de dúplica que esperaría al final del presente procedimiento y que sólo adoptaría las modificaciones legislativas que resultaran necesarias una vez conocida la resolución del Tribunal de Justicia. A raíz de esto, la Comisión declaró en la vista que mantenía la imputación, ya que su desistimiento se basaba en un error. El Gobierno británico no se pronunció sobre esta alegación.

94. A efectos del Derecho procesal, los actos de la Comisión deben calificarse del siguiente modo. La declaración de que no mantenía la imputación es clara e incondicional. Por consiguiente, se trata de un *desistimiento parcial* del recurso. No existe ninguna justificación jurídica para revocar posteriormente este acto procesal o anularlo por haber existido un error. En consecuencia, la declaración que la Comisión realizó en la vista según la cual mantiene la imputación constituye un nuevo motivo en relación con la réplica.

95. En el procedimiento jurisdiccional, el artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento establece los requisitos para la modificación del objeto del litigio

mediante nuevas alegaciones. A su tenor, «en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de derecho que hayan aparecido durante el procedimiento».

96. En el presente asunto concurre una razón de hecho como la prevista en dicha disposición. El desistimiento del motivo se debía a un compromiso del Gobierno del Reino Unido, del que éste se retractó posteriormente. Aunque este compromiso, por su contenido, no tenía efectos jurídicos vinculantes, la Comisión podía confiar, basándose en el principio de lealtad comunitaria, en que el Gobierno del Reino Unido lo cumpliría. La Comisión no pudo saber que el Gobierno del Reino Unido había defraudado esta confianza hasta que tuvo conocimiento del escrito de dúplica. Por consiguiente, existe una razón de hecho que ha aparecido durante el procedimiento.

97. No obstante, la alegación de un nuevo motivo en un procedimiento por incumplimiento presenta otras limitaciones. De este modo, la Comisión no puede ampliar durante dicho procedimiento el objeto del litigio. Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia, en especial, en el caso de que una imputación aparezca en el escrito de requerimiento pero no en el dictamen motivado.[36] Por tanto, debe garantizarse que el objeto del litigio se ha determinado con claridad y que el Estado miembro demandado puede defenderse eficazmente.

36 — Sentencia en el asunto C-350/02, citado en la nota 28 *supra*, apartados 18 y ss.

98. Visto que en el procedimiento jurisdiccional la determinación del objeto del litigio está regulada por el artículo 42, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, que no se opone a la alegación de la Comisión, basta con dilucidar a continuación si el derecho de defensa del Reino Unido resultaría vulnerado en caso de admitirse la imputación relativa a la Conservation of Seals Act 1970. Como esta misma imputación formaba parte del objeto tanto del procedimiento administrativo previo como del procedimiento jurisdiccional antes de que se desistiera de ella, el Gobierno del Reino Unido pudo defenderse eficazmente de todas las imputaciones. Además, es manifiesto que dicho Gobierno no tenía objeción alguna al examen de esta imputación. Por el contrario, su silencio ante la reintroducción de la imputación en la vista y las observaciones contenidas en el escrito de dúplica muestran que acepta tácitamente dicha reintroducción, permitiendo de este modo que pueda zanjarse la controversia sobre la Conservation of Seals Act.

99. Por consiguiente, está justificado admitir, con carácter excepcional, la imputación relativa a la Conservation of Seals Act, a pesar de que la Comisión hubiera desistido de ella en un determinado momento.

100. A continuación debe señalarse, en relación con el fondo, que el artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats es aplicable a la caza de las especies de focas incluidas en el anexo IV –la foca monje, *monachus monachus*, y la foca ocelada del lago Saimaa, *phoca*

hispida saimensis–, pero también, con arreglo al anexo V, a la caza de todas las demás especies de «focas» en sentido estricto (familia de los fócidos). [37] En el Reino Unido hay poblaciones, por ejemplo, de «foca común» *(Phoca vitulina)* y de «foca gris» *(Halichoerus grypus).*

101. La Conservation of Seals Act 1970 se refiere a todas las especies de focas. Prohíbe expresamente el envenenamiento de focas y la caza con determinadas armas de fuego. Además se habilita a las autoridades competentes para que concedan licencias en circunstancias que van más allá de las excepciones previstas en la Directiva sobre los hábitats.

102. La Comisión afirma que estas disposiciones no satisfacen las exigencias del artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats, ya que la Conservation of Seals Act sólo prohíbe dos medios de sacrificio y permite la concesión de licencias en circunstancias que van más allá de lo previsto en la Directiva sobre los hábitats.

103. El Gobierno británico responde que las exigencias de esta Ley son completadas mediante las normas generales de adaptación del Derecho interno al artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats. El artículo 41 de la C(NH)R 1994 garantiza la protección exigida por la Directiva. Las licencias que puedan concederse sobre la base de la Conservation of Seals Act 1970 deben atenerse a la Directiva sobre los hábitats en virtud de la cláusula general ya mencionada.

104. Esta alegación no es convincente en lo que atañe a los medios de sacrificio. Quien lea la Conservation of Seals Act 1970 sin tener conocimientos especiales en la materia tendrá la impresión de que el sacrificio de focas sólo está prohibido cuando se utiliza uno de los dos métodos mencionados en la Ley. Aunque pueda ser cierto que estén vigentes las prohibiciones necesarias gracias al artículo 41 de las C(NH)R 1994, existe un riesgo significativo de que tales prohibiciones sean pasadas por alto ante la manifiesta especificidad de la Conservation of Seals Act 1970. Por consiguiente, la normativa sobre medios de sacrificios de la Conservation of Seals Act 1970 es incompatible con el artículo 15 de la Directiva sobre los hábitats.

105. En cambio, debe considerarse que las autoridades competentes del Reino Unido son conscientes de que, al decidir sobre la concesión de licencias con arreglo a la Conservation of Seals Act 1970, deben respetar, además, las obligaciones derivadas de las disposiciones pertinentes de adaptación del Derecho interno a los artículos 15 y 16 de la Directiva sobre los hábitats. Aunque sería deseable una indicación expresa a tal fin en la normativa, ésta no parece absolutamente necesaria para que las autoridades en la materia sepan cuáles son

37 — Además de las «focas» existe también la familia de los «lobos marinos» (otáridos).

dichas obligaciones. Por tanto, no cabe apreciar un incumplimiento de la Directiva sobre los hábitats a este respecto.

7. Sobre el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats — Excepciones con el fin de proteger determinadas especies

106. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats tiene el siguiente tenor:

«Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15:

a) con el fin de proteger la fauna y flora silvestres y de conservar los hábitats naturales;

b) para evitar daños graves en especial a los cultivos, al ganado, a los bosques, a las pesquerías y a las aguas, así como a otras formas de propiedad;

c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de interés público de primer orden, incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente;

d) para favorecer la investigación y educación, la repoblación, la reintroducción de dichas especies y para las operaciones de reproducción necesarias a dichos fines, incluida la propagación artificial de plantas;

e) para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV.»

107. En relación con la adaptación del Derecho interno a esta disposición, la Comisión formula dos imputaciones. Por una parte, las excepciones de los artículos 40 de las C(NH)R 1994 y 35 de las C(NH)R(NI) 1995, así como el artículo 17U de la NPO, no contienen ninguna indicación en el sentido de que las excepciones sólo sean admisibles cuando, *en primer lugar*, no existe ninguna otra solución satisfactoria y, *en segundo lugar*, ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie

de que se trate en su área de distribución natural. Por otra, existen excepciones incompatibles con el artículo 16 en el caso de infracción de estas disposiciones en relación con una actividad legal.

a) Sobre la falta de consideración de las alternativas y del estado de conservación

108. El Gobierno británico reconoce que las excepciones relativas a la protección de especies sólo son admisibles cuando, en primer lugar, no existe ninguna otra solución satisfactoria y, en segundo lugar, ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural. Ahora bien, invoca la circunstancia de que las autoridades competentes aplican ambas condiciones en virtud de las cláusulas generales antes mencionadas. Además, ambas condiciones constituyen un requisito implícito de las dos normas de excepción específicas relativas a la captura de animales heridos para su cuidado y al sacrificio de animales que padecen una enfermedad incurable. En ambos casos no existe ninguna otra solución satisfactoria, y el estado de conservación de la población no resulta perjudicado.

109. Por cuanto atañe a las normas censuradas en el presente asunto, las cláusulas generales invocadas por el Gobierno británico tienen relevancia a lo sumo en la medida en que impidan probablemente a las autoridades públicas el ejercicio de las excepciones cuando no se cumpla una de las dos condiciones. En cambio, los particulares pueden, sin tener en cuenta estas condiciones, invocar las excepciones previstas en el Derecho británico. Por tanto, las cláusulas generales no son pertinentes para desestimar la imputación de la Comisión.

110. En lo que respecta a las excepciones específicas para el cuidado o el sacrificio de animales enfermos o heridos, no resulta concluyente, a diferencia de lo que afirma el Gobierno británico, el hecho de que éstas puedan aplicarse sólo a falta de alternativas satisfactorias. Con arreglo al Derecho británico, el cuidado está justificado con independencia de que dejar en libertad al animal para que se recupere por sus propias fuerzas constituya una alternativa satisfactoria. Por cuanto atañe al sacrificio de animales enfermos incurables, se suscita la cuestión, no planteada por la Comisión, de si el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats contiene en realidad una causa de justificación. Por lo menos en una parte de los casos constituirá una alternativa satisfactoria aceptar el curso natural de las cosas en lugar de intervenir para llevar a la práctica las ideas del hombre sobre cómo se debe tratar el sufrimiento de los animales.

111. Por tanto, la inobservancia de las condiciones de falta de alternativas y de protección del estado de conservación de la población de que se trate en las normas británicas indicadas por la Comisión es incompatible con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

b) Sobre el deterioro en relación con actividades legales

112. Con arreglo a los artículos 40(3)(c) y 43 (4) de las C(NH)R 1994, los artículos 35(3)(c) y 38(4) de las C(NH)R(NI) 1995 y los artículos 17U(2)(c) y 17X(4) de la NPO, las prohibiciones adoptadas en ejecución de los artículos 12, 13 y 16 de la Directiva sobre los hábitats no se aplican cuando el acto se produzca en relación con una actividad legal y éste no pueda evitarse de manera razonable. [38]

113. El artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no prevé ninguna excepción a las disposiciones de protección para la fauna y la flora del anexo IV cuando éstas se infringen en relación con una actividad legal. Ahora bien, el Gobierno británico señala que estas excepciones no constituyen la adaptación del Derecho interno al artículo 16, apartado 1, sino al artículo 12 en relación con la fauna o al artículo 13 en relación con la flora. Esta interpretación es legítima en la medida en que cada restricción de las disposiciones de protección de especies puede entenderse como limitación de su ámbito de aplicación, lo que constituiría una adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 1, o al artículo 13, apartado 1, o como una excepción que debe apreciarse conforme al artículo 16, apartado 1. Sin embargo, lo anterior pone de manifiesto que los artículos 12, 13 y 16 en su conjunto establecen un sistema de protección cerrado, de modo que las excepciones a las disposiciones de protección de las especies que sean incompatibles con la Directiva infringirían tanto las prohibiciones de los artículos 12 o 13 como la excepción prevista en el artículo 16. En consecuencia, la Comisión puede censurar estas excepciones por vulnerar el artículo 16.

114. El Gobierno británico alega, además, la circunstancia de que el Derecho interno se ha adaptado a los artículos 12 y 13 de la Directiva sobre los hábitats a través de tipos penales. Por ello, es necesario limitar su aplicación cuando las personas actúan con desconocimiento de la amenaza para las especies protegidas. Sin embargo, desde el momento en que se tiene conocimiento de la amenaza, ya no cabe invocar las excepciones mencionadas, ya que se podría haber evitado el deterioro de manera razonable.

115. Sin embargo, el modo en que el Gobierno británico entiende tales disposiciones que establecen una excepción se contradice con la jurisprudencia inglesa más reciente. De dos sentencias dictadas en el asunto Newsum y otros v. Welsh Assembly Government cabe deducir que la disposición que la excepción del artículo 40(3)(c) de las C(NH)R 1994 sobrepasa el marco permitido en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats. La High Court

38 — El artículo 40(3) (c) de las C(NH)R 1994 tiene el siguiente tenor: «[...] (A) person shall not be guilty of an offence by reason of — [...] any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably be avoided.» Las demás disposiciones tienen una redacción esencialmente idéntica.

aduce expresamente que el artículo 40(3)(c) de las C(NH)R 1994 excluye la aplicación de las prohibiciones adoptadas en ejecución del artículo 12 cuando el daño se haya producido al llevar a cabo una actividad legal de ese tipo y la actividad no pudo llevarse a cabo de manera razonable de otra forma. [39] Se trataba de elucidar la cuestión de si una cantera autorizada podía ser explotada a pesar de que esta actividad destruyera una población de tritón crestado *(Triturus Cristatus)* y un estanque, es decir, sus lugares de reproducción o zonas de descanso. Si bien es cierto que la Court of Appeal revocó esta sentencia, reconoció, no obstante, en un *obiter dictum* que se inclinaba por la interpretación de que la excepción permite tales daños en el marco de una actividad legal. [40] En vista de esta jurisprudencia, que se aproxima más al tenor del artículo 40(3)(c) de las C(NH)R 1994 que a la interpretación del Gobierno británico, cabe considerar que la excepción de la actividad legal permite los actos que, con o sin conocimiento de quien los realiza, provocan el sacrificio de ejemplares de especies protegidas, o el deterioro o la destrucción de sus lugares de reproducción o de las zonas de descanso, siempre que estos actos sean en sí legales.

116. Esta excepción no está prevista expresamente en la Directiva sobre los hábitats. No obstante, sería compatible con ella si constituyera una adaptación adecuada del Derecho interno a los supuestos de prohibición de los artículos 12, apartado 1, o 13, en cuanto limitación, o al supuesto de excepción del artículo 16.

117. En relación con el artículo 12, apartado 1, letra d), debe señalarse, en primer lugar, que la prohibición de deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso no permite una excepción de esta índole. Esta prohibición no tiene en cuenta la intencionalidad y es aplicable con independencia de que la persona que comete el acto de deterioro o destrucción sea consciente de ello.

118. Tampoco las demás prohibiciones del artículo 12, apartado 1, letras a) a c), y del artículo 13, apartado 1, quedan limitadas en favor de las actividades legales. Puede que quepan dudas sobre cómo debe interpretarse exactamente el concepto de «deliberado», que se emplea en dichas disposiciones, pero no en el artículo 12, apartado 1, letra d). La sentencia sobre la tortuga marina *Caretta caretta* parece interpretar este concepto en el sentido de una aceptación consciente de las consecuencias. [41] Aun cuando se interprete «deliberado» de forma estricta, este término no puede traducirse en una excepción en favor de las actividades legales, ya que un

39 — Sentencia citada en la nota 31 *supra*, apartado 101.

40 — Sentencia de 22 de noviembre de 2004, EWCA [Civ] 1565 (apartados 8 y 15 y ss.).

41 — Sentencia de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia (C-103/00, Rec. p. I-1147), apartados 32 y ss.

acto legal no excluye necesariamente la intención de causar un daño. [42]

119. Tampoco el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats puede justificar tal excepción. Las excepciones autorizadas posteriormente no pueden basarse en la legalidad del acto considerado, sino sólo en razones muy concretas, por ejemplo, razones imperiosas de interés público de primer orden. Además, el ejercicio de una excepción de ese tipo presupone que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que las poblaciones de la especie de que se trate permanezcan en un estado de conservación favorable. [43]

120. Por lo demás, el Gobierno británico tampoco puede basarse en que las normas penales objeto de discusión en el presente asunto deben limitarse mediante una excepción a favor de las acciones legales. Estos tipos penales están casi todos limitados a las acciones intencionadas. Sólo la protección de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso no está vinculada en Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte a una intención de causar daños, sino que –según la información del Gobierno británico– [44] se trata de una responsabilidad objetiva. No es necesario examinar si el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats exige efectivamente un tipo penal objetivo. Sin embargo, no constituye de ningún modo una adaptación suficiente del Derecho interno la limitación de un tipo penal demasiado amplio mediante una excepción demasiado amplia.

121. En consecuencia, las excepciones relativas a los daños causados con motivo de comportamientos legales son incompatibles con el artículo 16 de la Directiva sobre los hábitats.

8. Sobre la aplicación de la Directiva fuera de las aguas territoriales

122. Este último motivo se refiere a las zonas marítimas en las que, si bien el Reino Unido no ejerce plena soberanía, sí posee cuando menos determinadas facultades. Según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 [45] (en lo sucesivo, «Convención sobre el Derecho del Mar»), a la que se adhirió la Comunidad en 1998, [46] la soberanía plena del Estado ribereño se extiende a sus aguas territoriales. Éstas se denominan, según la Convención, mar terri-

42 — Véase la sentencia de 17 de septiembre de 1987, Comisión/Alemania (412/85, Rec. 3503), apartados 14 y 15. La intención de utilizar el suelo, por ejemplo, en la agricultura, no excluye que se mate o capturen aves de forma intencionada, se destruyan o dañen de forma intencionada sus nidos o que se las perturbe de forma intencionada, en el sentido del artículo 5 de la Directiva sobre las aves.

43 — A este respecto, véanse los puntos 108 y ss. *supra*.

44 — A este respecto, véase el punto 72 *supra*.

45 — Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Documentos oficiales, vol. XVII, 1984, Doc. A/Conf. 62/122, pp. 157-231.

46 — Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998, relativa a la celebración por la Comunidad Europea de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 y del Acuerdo de 28 de julio de 1994 relativo a la aplicación de la parte XI de dicha Convención (DO L 179, p. 1).

torial. El Estado ribereño tiene derecho, según el artículo 3 de la Convención sobre el Derecho del Mar, a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de las 12 millas marinas medidas a partir de las líneas de base determinadas de conformidad con la Convención.

123. Además, el Estado ribereño puede hacer uso de una zona económica exclusiva que no se extenderá más allá de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base. En virtud del artículo 56, apartado 1, letra a), de la Convención sobre el Derecho del Mar, el estado ribereño tiene en esta zona derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y del lecho y el subsuelo del mar. Además, tiene, conforme al artículo 56, apartado 1, letra b), inciso iii), jurisdicción con respecto a la protección y la preservación del medio marino, como se prevé en las disposiciones previstas a este respecto en la Convención sobre el Derecho del Mar.

124. Por último, la plataforma continental puede extenderse hasta 350 millas marinas contadas desde las líneas de base. Sobre ésta ejerce el Estado ribereño, de conformidad con el artículo 77 de la Convención sobre el Derecho del Mar, derechos de soberanía a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. A este respecto, se incluyen sólo los recursos naturales inmóviles.

125. La Comisión reprocha al Reino Unido que la aplicación de las disposiciones para adaptar el Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats se limite a las aguas territoriales. Sostiene la tesis de que la Directiva debe tenerse en cuenta en todos los lugares en que los Estados miembros ejercen su jurisdicción, en particular en la zona económica exclusiva. A este respecto, se basa expresamente en el artículo 56, apartado 1, letra a), de la Convención sobre el Derecho del Mar. La comisión considera que el Reino Unido no ha cumplido, en especial en la zona económica exclusiva, las obligaciones relativas a la propuesta de lugares de importancia comunitaria en virtud del artículo 4 de la Directiva y a la protección de las especies conforme al artículo 12.

126. El Gobierno del Reino Unido reconoce, en principio, esta imputación y señala que, ya en 2001, se adoptaron las normas correspondientes para la industria del petróleo [47] y se estaba en fase de elaboración en los sectores restantes.

127. Además, la High Court inglesa ya declaró en 1999 la aplicabilidad de la Directiva sobre los hábitats fuera de las aguas territoriales. [48] La High Court inglesa se basó para ello en las siguientes consideraciones: si bien es cierto que la Directiva está destinada en gran medida a la superficie terrestre, sus objetivos de protección en relación con determinadas especies y hábitats –en particular, mamíferos marinos y

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001, que entró en vigor el 31 de mayo de 2001.

48 — Citada en la nota 30 *supra*, pp. 102 y ss., en particular p. 114.

arrecifes de coral de agua fría–[49] sólo pueden alcanzarse cuando dicha protección no se limita a las aguas territoriales. Esta misma conclusión se desprende, en particular, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la validez territorial del derecho de pesca de la Comunidad, de la interpretación británica de la Directiva 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, en relación con su validez territorial y de las declaraciones públicas de los miembros del Gobierno sobre el alcance de la Directiva sobre los hábitats.

128. Pese a que el Reino Unido no discute la vigencia de la Directiva sobre los hábitats fuera de las aguas territoriales, procede examinar, antes de pronunciarse sobre este extremo, si la Directiva es efectivamente aplicable en dichas aguas.

129. En la sentencia Kramer y otros, el Tribunal de Justicia dedujo de una base jurídica para regular el ejercicio de la pesca en lo que respecta a la protección de las poblaciones de peces y de los recursos biológicos del mar,[50] así como de la naturaleza del asunto, que la competencia normativa de la Comunidad –en la medida en que los Estados tienen una competencia análoga en virtud del Derecho Internacional Público– se extiende igualmente a la pesca en alta mar. La conservación de los recursos biológicos del mar sólo puede garantizarse de manera eficaz y a la vez equitativa a través de una normativa que comprometa a todos los Estados interesados, incluidos de los países terceros.[51] En otra sentencia el Tribunal de Justicia, para determinar el ámbito de aplicación geográfico de un reglamento, lo interpretó tomando en consideración el marco jurídico en el que se insertaba, así como su objeto y su finalidad. A este respecto, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que su ámbito de aplicación territorial coincidía con el del Derecho comunitario tal como se presentaba en el momento pertinente. Por tanto, cualquier ampliación de las zonas marítimas de los Estados miembros entraña automáticamente una ampliación idéntica del ámbito de aplicación del Reglamento.[52]

130. En consecuencia, la Directiva sobre los hábitats es aplicable fuera de las aguas territoriales del Reino Unido cuando se cumplen dos requisitos. Por un lado, el Reino Unido debe haber ampliado sus derechos de soberanía a la zona fuera de las aguas territoriales; por otro, la Directiva sobre los hábitats debe poder interpretarse en el sentido de que se extiende a dicha zona.

131. No existe desacuerdo entre las partes acerca de que el Reino Unido ejerce derechos de soberanía dentro de la zona económica exclusiva y en el zócalo continental. Por tanto, puede aplicarse también en dichas zonas el Derecho comunitario pertinente.

49 — Según la High Court, esta especie de coral está incluida en el hábitat protegido «Arrecifes» (Natura 2000, código 1170).

50 — Artículo 102 del Acta de adhesión, de 22 de enero de 1972.

51 — Sentencia de 14 de julio de 1976, Kramer y otros (asuntos acumulados 3/76, 4/76 y 6/76, Rec. p. 1279), apartados 30 a 33.

52 — Sentencia de 16 de febrero de 1978, Comisión/Irlanda (61/77, Rec. p. 417), apartados 45 a 51.

132. Si bien es cierto que la Directiva sobre los hábitats no contiene ninguna norma expresa acerca de su vigencia territorial, su aplicación más allá de las aguas del litoral es conforme con sus objetivos. Según el artículo 2, apartado 1, esta Directiva debe contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado. Este objetivo aboga por la tesis de que el ámbito de aplicación territorial de la Directiva coincida con el del Tratado. Según la jurisprudencia citada, el ámbito de aplicación del Tratado no está limitado a las aguas territoriales. La Directiva también protege hábitats como los arrecifes y especies como los mamíferos marinos que con frecuencia se encuentran en parte o incluso en su mayoría fuera de las aguas territoriales.

133. Por esta razón, también el legislador comunitario ha velado por la aplicación de la Directiva en las aguas comunitarias fuera del mar territorial. El Reglamento (CE) n ° 812/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se establecen medidas relativas a las capturas accidentales de cetáceos en la pesca y se modifica el Reglamento (CE) n° 88/98,[53] aplica a la pesca las exigencias de protección de las ballenas previstas en los artículos 12 y 16, así como en el anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats. Entre las zonas que resultan afectadas se encuentran también las situadas fuera de las aguas territoriales.

134. Por otro lado, no se advierte ninguna razón para considerar que los Estados miembros, al ejercer su jurisdicción fuera de las aguas territoriales, deban quedar exentos de las obligaciones de la Directiva sobre los hábitats. Si bien es cierto que la Convención sobre el Derecho del Mar establece límites a sus competencias, impone, en principio, la obligación de proteger el medio ambiente marino, también en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental. El Convenio sobre la diversidad biológica (Convenio de Río), al que se han adherido la Comunidad y los Estados miembros,[54] confirma esta obligación. Conforme al artículo 4, letra b), de este Convenio, sus disposiciones se aplicarán, en relación con cada Parte contratante, en el caso de procesos y actividades realizados bajo su jurisdicción o control, y con independencia de dónde se manifiesten sus efectos, dentro o fuera de las zonas sujetas a su jurisdicción nacional. Ello afecta, en particular, a las actividades en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental.

135. Por consiguiente, el Derecho interno también debe adaptarse a la Directiva sobre los hábitats en lo que atañe a las zonas situadas fuera de las aguas territoriales en la medida en que los Estados miembros o la Comunidad ejerzan en ellas su jurisdicción.

53 — DO L 150, p. 12.

54 — DO 1993, L 309, p. 3.

136. Con todo, ha de observarse que las disposiciones para la industria del petróleo entraron en vigor antes del transcurso del plazo establecido en el dictamen motivado y, por tanto, el Reino Unido ha cumplido a este respecto dentro de plazo su obligación de adaptación del Derecho interno en lo que atañe a la zona marítima situada fuera de las aguas territoriales. Ahora bien, puesto que el alcance de estas normas está limitado a la industria del petróleo, el Reino Unido no ha adaptado plenamente su Derecho interno a la Directiva en lo que atañe a la zona marítima situada fuera de las aguas territoriales.

III. Costas

137. De conformidad con el 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. Dado que en el presente asunto se estiman la mayor parte de las imputaciones de la Comisión, puede obviarse, por cuanto atañe a la condena en costas, que ésta haya retirado algunas imputaciones secundarias o que hayan sido desestimadas sus alegaciones en relación con otros puntos. En consecuencia, procede condenar en costas al Reino Unido.

IV. Conclusión

138. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

1) Declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE y 249 CE, así como del artículo 23 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a las disposiciones siguientes:

   — artículo 6, apartado 2, con respecto a Gibraltar,

   — artículo 6, apartados 3 y 4, con respecto a determinados planes y proyectos de obtención de agua, así como en relación con los planes de ordenación del territorio,

— artículo 11,

— artículo 12, apartado 1, letra d), con respecto a Gibraltar,

— artículo 12, apartado 2,

— artículo 12, apartado 4,

— artículo 13, apartado 1,

— artículo 14, apartado 2,

— artículo 15,

— artículo 16, apartado 1, y

— toda la Directiva, por lo que se refiere a las zonas marítimas situadas fuera de las aguas territoriales en las que el Reino Unido ejerce su jurisdicción, a excepción de lo que se refiere a la industria del petróleo.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) Condenar en costas al Reino Unido.