CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 15 de febrero de 2000 *

I. Introducción

1. La Comisión ejercita el presente recurso por incumplimiento contra la República Francesa por diversos motivos.

2. Por un lado, alega una infracción del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres [1] (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»). Según ella, Francia no ha declarado el territorio de «Basses Corbières» como zona de protección especial para determinadas especies de aves, en el sentido del Anexo I de la Directiva, [2] y para determinadas especies de aves migratorias. Al mismo tiempo, Francia no adoptó medidas de conservación especiales de los hábitats de esas especies de aves.

3. Por otro lado, la Comisión invoca una infracción del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres [3] (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»). Se imputa a Francia, en este contexto, no haber adoptado medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y, en la medida en que puedan tener un efecto apreciable, las alteraciones que repercutan en las especies asentadas en esa zona. Según la Comisión, el deterioro o las alteraciones se derivan de la apertura y explotación de una cantera de caliza en el territorio de los municipios de Tautavel y Vingrau.

II. Normativa aplicable

1. *La Directiva sobre las aves*

4. Como indicación previa procede señalar que la Directiva sobre las aves, con arreglo al artículo 1, es aplicable a todas las especies de aves silvestres. A las especies

* Lengua original: alemán.

1 — Directiva del Consejo de 2 de abril de 1979 (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), modificada por última vez mediante la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997 (DO L 223, p. 9).

2 — En la última versión del Anexo I se enumeran 181 especies de aves especiales.

3 — Directiva del Consejo de 21 de mayo de 1992 (DO L 206, p. 7).

de aves particulares mencionadas en el Anexo I y a las aves migratorias se aplican, con arreglo al artículo 4, medidas de conservación especiales más rigurosas.

5. El noveno considerando de la Directiva sobre la conservación de las aves postula:

«Considerando que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves; que determinadas especies de aves deben ser objeto de medidas de conservación especiales con respecto a su hábitat con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución; que dichas medidas deben, asimismo tener en cuenta las especies migratorias y estar coordinadas con miras al establecimiento de una red coherente.»

Esta exigencia para algunas especies de aves particulares se concreta en el artículo 4 de la Directiva que establece:

«Artículo 4

1. Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

En este sentido se tendrán en cuenta:

a) las especies amenazadas de extinción;

b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;

c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;

d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. [...]

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

2. *La Directiva sobre los hábitats*

6. El artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats define su finalidad del siguiente modo:

«1. La presente Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado.»

El apartado 3 de dicha disposición permite la siguiente restricción:

«3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

7. Respecto a los hábitats naturales la Directiva sobre los hábitats distingue entre «lugares de importancia comunitaria» y «zonas especiales de conservación», que, no obstante, en determinadas circunstancias, pueden coincidir. Conforme al artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, la Comisión fija la lista de los lugares mencionados en primer término mediante el procedimiento previsto en el artículo 21. Por el contrario, los Estados miembros determinan las «zonas especiales de con-

servación». A este respecto el artículo 1 establece:

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

a) a k) [...]

1) "zona especial de conservación": un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual [...]

m) y n) [...]»

8. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, párrafo primero, frase primera: «Se crea un red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000"».

El artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, prevé: «La red "Natura 2000" incluirá asimismo las zonas de protección especial designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE.»

9. Sobre el objeto y las obligaciones jurídicas en una zona especial de conservación el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats establece:

«*Artículo 6*

1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

2. 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 altera-

ciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

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.»

10. Con relación a las zonas de protección especial previstas en la Directiva sobre las aves, el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats establece:

«*Artículo 7*

Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior.»

11. Los considerandos séptimo y décimo de la Directiva aclaran estas disposiciones como sigue:

«Considerando que todas las zonas clasificadas, incluidas las que están clasificadas o que serán clasificadas en el futuro como zonas especiales de protección en virtud de la Directiva 79/409/CEE [...] deberán integrarse en la red ecológica europea coherente [...]»

«Considerando que cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada.»

III. Hechos y procedimiento

12. La Comisión tuvo conocimiento del asunto a través de una denuncia sobre el proyecto de apertura de una cantera de caliza en el territorio de los municipios de Tautavel y Vingrau en el departamento de los «Pirineos Orientales».

13. En el territorio de «Basses Corbières» habitan una serie de especies de aves merecedoras de protección especial, que están enumeradas, por lo menos algunas de ellas, en el Anexo I de la Directiva sobre las aves, [4] con preferencia entre ellas una pareja de águilas perdiceras que pertenecen a una especie en peligro de extinción. [5] Este lugar está situado, además, en una zona de paso de aves migratorias de importancia europea. Las autoridades francesas incluyeron «Basses Corbières» en un inventario de las zonas importantes para la conservación de las aves silvestres (Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux sauvages, ZICA) bajo la denominación ZICA LR07 con una superficie de 47.400 hectáreas. Dentro de esta zona las autoridades francesas, mediante una «Orden de biotopo» (arrêté de biotope) [6] del año 1991, declararon como biotopo una superficie aproximada de 231 hectáreas para la protección con carácter prioritario de las águilas perdiceras en el territorio de los municipios de Vingrau y Tautavel. Al mismo tiempo se adoptó una orden similar [7] para una superficie aproximada de 123 hectáreas, también situada en el territorio de «Basses Corbières». Mediante una tercera orden [8] se añadió una superficie de 280 hectáreas.

14. La Comisión averiguó que la sociedad OMYA, el 4 de noviembre de 1994, había recibido autorización para la extracción de caliza a cielo abierto en el territorio de los municipios de Vingrau y Tautavel, y también para la construcción de instalaciones de transformación en ese lugar. La sociedad OMYA explota desde 1968 una cantera de caliza en el territorio del municipio de Tautavel. Puesto que se prevé el agotamiento de los yacimientos de caliza, la sociedad solicitó autorización para la extracción de caliza en la zona mencionada, porque allí existen yacimientos de caliza del mismo tipo y calidad. Desde una perspectiva geológica se trata de la extensión del yacimiento en el territorio de otro municipio.

4 — El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva sobre protección de las aves establece:
«Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.»

5 — Según la descripción de la Comisión se trata, entre otros, de: *Hieraaetus fasciatus, Ciconia nigra, Ciconia ciconia, Pernis apivorus, Milvus milgrans, Milvus milvus, Neophron percnopterus, Circaetus gallicus, Circus aeruginosus, Circus cyaneus, Circus pygargus, Tetrax tetrax, Bubo bubo, Caprimulgus europaeus, Coracias garrulus, Lulluta arborea, Sylvia undata, Emberiza hortulana.*

6 — Arrêté préfectoral (Orden del Prefecto) nº 774/91, de 21 de mayo de 1991.

7 — Arrêté préfectoral nº 773/91, de 21 de mayo de 1991.

8 — Arrêté préfectoral nº 95.0226, de 22 de febrero de 1995.

15. Los opositores al proyecto impugnaron la autorización ante los órganos jurisdiccionales estatales. Agotaron la vía judicial estatal. Debe partirse de que la autorización ha sido declarada firme en última instancia.

16. La Comisión considera que la extracción de caliza tiene consecuencias graves para el medio ambiente. En consecuencia, llamó la atención de las autoridades francesas sobre el proyecto mediante escrito de 10 de noviembre de 1994. Éstas respondieron mediante escrito de 19 de septiembre de 1995. Puesto que la Comisión opinaba que dicho escrito no permitía eliminar la sospecha de un incumplimiento del Tratado, inició un procedimiento por incumplimiento mediante un escrito en el que les instaba a presentar sus observaciones, notificado el 2 de julio de 1996. El Gobierno francés respondió mediante escrito de su Representación Permanente de 28 de noviembre de 1996. Tras examinar su contenido, la Comisión consideró que la República Francesa no había cumplido las obligaciones derivadas de la Directiva sobre las aves y de la Directiva sobre los hábitats, por lo que el 19 de diciembre de 1997 dirigió al Gobierno francés un dictamen motivado en el que fijaba un plazo de dos meses. En el escrito de respuesta de 12 de junio de 1998, notificado a la Comisión el 22 de julio de 1998, las autoridades francesas aludieron al conflicto entre los defensores y opositores a la extracción de caliza en Vingrau, que había hecho necesaria una mediación al final de la cual se comenzaría el procedimiento de designación de zonas de protección especial en el sentido de la Directiva sobre las aves.

17. Mediante escrito de 14 de octubre de 1998, inscrito en el Registro del Tribunal de Justicia el 16 de octubre de 1998, la Comisión interpuso un recurso por incumplimiento contra la República Francesa por el que solicita que se:

— Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, por una parte, al no haber declarado el territorio de «Basses Corbières» como zona de protección especial de determinadas especies de aves recogidas en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, así como de determinadas especies migratorias no comprendidas en el Anexo I, y al no haber adoptado medidas de conservación especiales relativas a su hábitat, infringiendo lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la citada Directiva y, por otra parte, al no haber adoptado las medidas apropiadas en el territorio de «Basses Corbières» para evitar las alteraciones que afectan a las especies acogidas en dicho lugar, así como los deterioros de sus hábitats que puedan tener un efecto significativo, como consecuencia de la apertura y explotación de canteras de caliza en el territorio de los municipios de Tautavel y Vingrau, infringiendo lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE.

— Condene en costas a la República Francesa.

18. El Gobierno francés solicita al Tribunal de Justicia —sin formular una pretensión

expresa— que declare que el primer motivo del recurso es parcialmente infundado y que desestime el segundo motivo.

19. El Gobierno francés reconoce que no se efectuó a tiempo la designación formal de *zonas de protección especial*. No obstante lo anterior, afirma haber adoptado medidas apropiadas para proteger los intereses ornitológicos de «Basses Corbières», de forma que concuerden con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva. Por tanto, el primer motivo del recurso es parcialmente infundado.

20. Con relación al segundo motivo el Gobierno francés alega que el proyecto de extracción de caliza fue objeto de una amplia evaluación de sus repercusiones. Por tanto, se cumplieron las exigencias del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. En consecuencia, debe desestimarse el segundo motivo.

21. El Tribunal de Justicia formuló preguntas a las partes para que respondieran por escrito. Formuló a ambas partes respuesta a una pregunta cuyo contenido es fundamentalmente el siguiente: con arreglo al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, la sustitución de las obligaciones que se derivan del artículo 4, apartado, 4, de la Directiva sobre las aves, por las impuestas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, sólo tiene lugar respecto a las zonas de protección especial ya clasificadas o reconocidas. En el territorio de «Basses Corbières», en cualquier caso, no se había designado ninguna zona de protección especial cuando expiró el plazo fijado en el dictamen motivado (20 de febrero de 1998). Las partes deberán aclarar por qué, no obstante, consideran que es aplicable el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats.

22. Mientras que la Comisión lo explica ampliamente, el Gobierno francés defiende que el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats no es aplicable. Por tanto, el segundo motivo no es admisible, o en todo caso, no es fundado.

23. El Tribunal de Justicia solicitó, además, a la Comisión datos sobre la mención de «Basses Corbières» en un inventario ornitológico de Europa, denominado «Important Bird Areas in Europe», sobre la extensión de las zonas de protección especial en relación con las «Zonas importantes para la conservación de las aves silvestres», denominadas ZICA,[9] y finalmente sobre los ejes de migración de las aves migratorias que pasan por el territorio de «Basses Corbières».

9 — En francés «Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux sauvages».

La Comisión respondió detalladamente a todas estas cuestiones presentando listas, mapas y esquemas.

24. Se hará referencia a las alegaciones de las partes en el marco de las cuestiones jurídicas planteadas en cada caso.

IV. Sobre el primer motivo del recurso

1. *Alegaciones de las partes*

25. La *Comisión* alega, mediante el primer motivo del recurso, un incumplimiento en diversos aspectos del artículo 4 de la Directiva sobre las aves. Por un lado, las autoridades francesas, infringiendo sus obligaciones, no declararon el territorio de «Basses Corbières» como zona de protección especial en el sentido de dicha Directiva, lo que constituye una infracción tanto del artículo 4, apartado 1, porque dicha zona alberga varias especies merecedoras de protección en el sentido del Anexo I de la Directiva, como del artículo 4, apartado 2, puesto que la zona es importante para las migraciones de las aves migratorias. Respecto a otras medidas de conservación en el sentido del artículo 4, apartado 1, la República Francesa sólo ha cumplido su obligación de forma parcial. La orden de biotopo nº 774/91 sólo se refiere a la protección del águila perdicera. No se han adoptado medidas de conservación especiales ni para las demás especies de aves particularmente merecedoras de protección que habitan en la zona ni para las aves migratorias que la frecuentan.

26. La Comisión recuerda expresamente en su réplica que el momento determinante para apreciar la existencia de un incumplimiento es el final del plazo establecido en el dictamen motivado, en este caso, por tanto, el 20 de febrero de 1998. Una designación posterior de zonas de protección especial no puede cambiar nada. Aunque se tengan en cuenta las clasificaciones efectuadas o proyectadas en 1999, la superficie de las zonas de protección especial debe considerarse insuficiente, dado que sólo supone un 1,35 % de la ZICA. Para demostrar la importancia de la región respecto a la protección de las aves, la Comisión se basa en su réplica en un estudio de marzo de 1999 sobre la designación de las zonas importantes para la conservación de las aves en Francia (ZICA). Según éste, en opinión de la Comisión, debe declararse *zona de protección especial* una superficie total de 10.950 hectáreas como mínimo. Se trata de zonas de vital interés para las aves rapaces. Además, existen territorios con una superficie total de 16.600 hectáreas, que sirven sobre todo como zonas de caza para las aves rapaces, que son especialmente merecedoras de protección y, por tanto, adecuados para una clasificación como zonas de protección especial. En cualquier caso debe evitarse el deterioro de dichas zonas en el sentido del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves. La Comisión considera la superficie total de las zonas descritas de 27.550 hectáreas, que corresponde a un 58 % de la ZICA,

como marco de referencia adecuado para la determinación de «territorios más adecuados» para la conservación de las especies protegidas. Según la valoración de expertos nacionales la zona en que está prevista la cantera de caliza de Vingrau está comprendida en dichos territorios merecedores de protección.

27. Finalmente, la circunstancia de que en los últimos tiempos hayan desaparecido de dicho entorno las águilas perdiceras permite deducir que se les ha proporcionado una protección insuficiente. La Comisión tampoco ha sido informada acerca de eventuales medidas penales iniciadas tras la desaparición de las aves. En resumen, en su opinión no se han adoptado medidas de conservación suficientes en el sentido de la Directiva sobre las aves.

28. El *Gobierno francés* reconoce que se designaron fuera de plazo zonas de protección especial en el sentido de la Directiva sobre las aves en el territorio de «Basses Corbières». [10] Este retraso se debe a un conflicto entre los defensores y los opositores al proyecto de extensión de la cantera de caliza. Los opositores al proyecto utilizaron la Directiva sobre las aves para evitar la ejecución del proyecto, aunque las propias asociaciones locales de protección de las aves opinaban que era compatible con la protección de las aves. Además, agotaron todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico para impedir el proyecto, lo que finalmente condujo a que el Conseil d'État desestimara el recurso por su carácter abusivo e impusiera una multa de 10.000 FRF por este motivo al «Comité de defense de Vingrau» (Comité de Defensa de Vingrau). [11]

29. El conflicto debe contemplarse teniendo en cuenta una situación económica y social tensa. La caliza extraída en Tautavel se transforma en la fábrica de Salses. Su explotación garantiza directa o indirectamente aproximadamente 200 puestos de trabajo en una zona caracterizada por un índice de desempleo del 17,5 % frente a la media nacional del 12 %. El producto social bruto de la región que asciende a 92.800 FRF es inferior a la media nacional de 122.000 FRF. La región de Languedoc-Roussillon se encuentra desde un punto de vista económico en penúltimo lugar antes de Córcega.

30. El conflicto entre los defensores y los opositores a la extracción de caliza había adquirido tal dimensión que se nombró a la antigua ministra de medio ambiente, Sra. Bouchardeau, como mediadora. Aún no se ha conseguido una solución definitiva de la situación.

10 — En enero de 1999 se designaron *zonas de protección especial* en las superficies comprendidas en las órdenes de biotopo nº 773/91 y 774/91. El procedimiento para designar otra zona de protección especial con una superficie de 280 hectáreas, que tiene su origen en la orden de biotopo de 1995 (arrêté préfectoral nº 95.0226 en el territorio del municipio de Feuilla, de 22 de febrero de 1995) está en curso. En el momento de la vista aún no se había efectuado la notificación a la Comisión.

11 — Sentencia del Conseil d'État, de 29 de diciembre de 1997, nº 186354.

31. El conflicto en sí no es una justificación para designar fuera de plazo las zonas de protección especial, pero aclara la actitud de las autoridades francesas. En interés de la supervivencia de la especie rara de las águilas perdiceras no fue oportuno colocar a las aves en el centro del conflicto.

32. Con relación a la obligación de los Estados miembros de designar zonas de protección especial el Gobierno francés advierte que el Estado miembro tiene una cierta discrecionalidad en la elección de las correspondientes zonas. Tampoco existe una obligación de que cada ZICA se clasifique necesariamente en toda su extensión como zona de protección especial. La Comisión no facilitó datos en su escrito de recurso sobre dónde deberían localizarse exactamente las zonas de protección especial que debían designarse, y la ZICA LR07 «Basses Corbières», en todo caso, es una región de 47.000 hectáreas aproximadamente. Remitiendo a las aclaraciones en el inventario sobre las ZICA en Francia, el Gobierno francés señala que en los amplios territorios de las ZICA, donde también debe contarse ocasionalmente con la presencia de personas, sólo las partes más importantes son adecuadas para clasificarlas como zonas de protección especial, por así decir, el núcleo de la zona de interés desde un punto de vista ornitológico. La ZICA en la región de «Basses Corbières» abarca el ámbito geográfico de dos departamentos [12] y por ello sólo constituye una marco de referencia dentro del cual deben determinarse los territorios más adecuados para la protección de las aves. Precisamente en el caso de las aves rapaces, que por su naturaleza tienen una gran zona de caza, el Gobierno francés no tiene previsto declarar la superficie total como zona de protección especial. Por lo demás, también es difícil determinar con precisión la zona de caza de las aves rapaces, puesto que depende de la estación del año y de la fuentes de alimentación realmente existentes. Acerca de la extensión de la zona de caza de un águila perdicera la doctrina científica indica superficies entre 20 km^2 y 300 km^2. Se considera que la zona de caza del águila real —que se ha asentado en el territorio de «Basses Corbières» a lo largo de los últimos años— es de 160 km^2.

33. En este contexto el Gobierno francés también remite a las conclusiones del Abogado General Fennelly en el asunto C-166/97, que considera que «debe incitarse a los Estados miembros a realizar estudios exhaustivos de sus territorios nacionales con el fin de cumplir la obligación de clasificación que les impone la Directiva [...] sería contraproducente considerar que cualquier superficie que haya sido identificada como adecuada para la protección de las aves silvestres deba ser clasificada automáticamente». [13]

34. En la designación de zonas de protección especial en la región de «Basses

12 — Pirineos Orientales y Aude.

13 — Véanse las conclusiones del Abogado General Fennelly de 10 de diciembre de 1998 (sentencia de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia, Rec. pp. I-1719, I-1721, apartado 19).

Corbières» las autoridades francesas se orientaron exclusivamente por criterios ornitológicos. Según las últimas declaraciones del «Groupe Ornithologique Roussillonnais (GOR)», del «Groupe de Recherche et d'Information sur les Vertébrés et leur Environnement (GRIVE)» y del «balance ecológico» de las evaluaciones de las repercusiones del proyecto de extracción de caliza en el ámbito de los municipios de Vingrau y Tautavel, «Basses Corbières» alberga un grupo de aves incubadoras típicamente mediterráneo. Excepto las águilas perdiceras, esas aves no son raras. Por el contrario, existen varias disposiciones normativas sobre la necesidad de protección especial de las águilas perdiceras. [14] La firme intención del Gobierno francés de proteger a las águilas perdiceras se demuestra con la adopción de 19 órdenes de biotopo, de ellas ya 12 en Languedoc-Roussillon, que fueron adoptadas expresamente para la protección de las águilas perdiceras y otras especies.

35. Con relación a otras especies merecedoras de protección en la región, mencionadas por la Comisión, el Gobierno francés recuerda, por una parte, que las grandes aves rapaces anidan, por lo general, en parajes comparables a los de las águilas perdiceras y, por otra parte, que se muestra su presencia de diversas formas. Y así, pueden aparecer como aves nidificadoras, sedentarias o migratorias. Los criterios para la clasificación como zona de protección especial tienen en cuenta en primer lugar las especies de aves del Anexo I de la Directiva sobre las aves que son sedentarias o nidificadoras con regularidad. Por ejemplo, los aguiluchos pálidos *(Circus cyaneus)*, los sisones *(Tetrax tetrax)* y las carracas *(Coratius garrulus)* sólo anidan en la región ocasionalmente.

36. Respecto a las aves migratorias —mencionadas o no en el Anexo I de la Directiva sobre las aves— hay que tener en cuenta que la región es más bien una zona de paso que un lugar de reposo o alimentación. Es cierto que pudieron observarse en reposo y alimentándose a algunas especies como la cigüeña común *(Ciconia ciconia)*, la cigüeña negra *(Ciconia nigra)*, el milano negro *(Milvus migrans)* y el aguilucho cenizo *(Circus pygargus)*, no obstante, no existe una gran región de reunión en «Basses Corbières», como se observa, por ejemplo, en las albuferas del litoral. Además el vuelo sobre «Basses Corbières» depende de las condiciones del viento. En caso de brisa procedente del mar en dirección sureste-noroeste el viento obliga a las aves a sobrevolar las primeras cumbres. Por el contrario, el viento en dirección noroeste-sureste desplaza su ruta de vuelo hacia las estribaciones fuera de la ZICA y puede incluso interrumpir el vuelo de las aves. Además, según la información de que dispone el Gobierno francés, no se ha

14 — Véanse la Directiva 79/409, Anexo I, y el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa, Anexo II [véase, a este respecto, la Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981 (DO L 38 de 10.2.1982, p. 1; EE 15/03, p. 84)]; según las alegaciones del Gobierno francés, las águilas perdiceras, como otras aves rapaces, están protegidas por la Ley de protección de la naturaleza, de 10 de julio de 1976.

realizado ningún censo científico de aves migratorias sobre «Basses Corbières», de forma que no se pueden hacer afirmaciones fiables del número de aves que pasan regularmente por esta zona. Por tanto, está justificado científicamente que Francia se haya dedicado prioritariamente a las águilas perdiceras en su política de protección de las aves en «Basses Corbières», aunque también se hayan tenido en cuenta las demás especies de aves que viven en la región.

37. Sólo para la región de «Basses Corbières» se han adoptado tres órdenes de biotopos. Éstas protegen cuatro nidos de águilas perdiceras, dos en el territorio de los municipios de Tautavel y Vingrau, y dos en el territorio de los municipios de Maury, Vlanèzes y Raziguières. Finalmente, está protegida una zona en el territorio de los municipios de Feuilla en el departamento de Aude con una superficie de 280 hectáreas. Del texto y de los correspondientes anexos de las órdenes de biotopo se desprende expresamente que no sólo han sido adoptados para proteger a las águilas perdiceras sino también, por lo menos, a otras trece especies merecedoras de protección contempladas en el Anexo I de la Directiva sobre las aves. [15]

2. *Valoración*

38. Sobre la primera imputación del primer motivo del recurso, la no designación de zonas de protección especial en «Basses Corbières» por parte del Gobierno francés, contraria a sus obligaciones, no es necesario un examen abstracto de las mismas, ya que dicho Gobierno ha reconocido su omisión expresamente. Dado que para la declaración de la existencia del incumplimiento es determinante la situación existente al expirar el plazo señalado por el dictamen motivado, [16] la posterior designación de zonas de protección especial no pueden subsanar la infracción. Puesto que en el marco de esta primera imputación se discute el acto formal de la designación, en este momento no es relevante el contenido de las órdenes de biotopos. La declaración de un incumplimiento por inobservancia de las obligaciones que se derivan del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves ya puede realizarse sobre esta base, sin que sea necesario efectuar una evaluación de la localización geográfica y de la extensión en superficie de las zonas de protección especial que debían designarse.

39. Con relación a la segunda imputación del primer motivo del recurso, la omisión de adoptar medidas de conservación especiales, en el sentido del artículo 4, apartado 1, primera frase, respecto a los hábitats de las especies enumeradas en el

15 — *Ciraetus gallicus, Aquila chrysaetos, Caprimulgus europaeus, Anthus campestris, Sylvia undata, Pyrrhocorax pyrrhocorax, Emberiza hortulana, Bubo bubo, Pernis apivorus, Milus migrans, Circus pygargus, Lullula arborea, Falco peregrinus.*

16 — Véase la sentencia de 25 de noviembre de 1999 en el asunto C-96/98 (Comisión/Francia, Rec. 1999, I-8531), apartado 19.

Anexo I de la Directiva sobre las aves, se debe actuar de otra forma. El artículo 4, apartado 1, impone a los Estados miembros que adopten medidas de conservación especiales, de las que la designación de zonas de protección especial es sólo una de ellas, si bien la preferida («en particular»). Con arreglo al artículo 4, apartado 2, se aplica un régimen similar («medidas semejantes») «con respecto a las aves migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada sea regular [...] en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración».

40. No es objeto de discusión que en «Basses Corbières» habita una serie de especies de aves mencionadas en el Anexo I de la Directiva sobre las aves. Existe desacuerdo entre las partes, a lo sumo, acerca de algunas especies, y sobre todo no se interpreta de forma unitaria la cuestión de si las especies de aves de dicha región son sedentarias, nidificadoras ocasionales o migratorias. Tanto la Comisión como el Gobierno francés basan sus afirmaciones en información científica ornitológica cuyas valoraciones el Tribunal de Justicia no debería sustituir por las suyas.

41. En la medida en que se trata de las especies mencionadas en el Anexo I, ya desde una pura valoración jurídica se benefician de la protección especial del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves. La disposición no distingue según una determinada forma de vida de las aves o su clasificación biológica, sino que se remite *in toto* a la enumeración del Anexo I.

42. Para el examen posterior se puede y debe considerar que diversas especies de aves, entre diez y veinte, enumeradas en el Anexo I de la Directiva sobre las aves están asentadas en «Basses Corbières». De ellas, según apreciación acorde de las partes, es preciso dedicar especial atención a las aves rapaces y, entre ellas, a su vez, a las águilas perdiceras como una especie en peligro de extinción en Europa. También en esta medida ambas partes en el procedimiento han puesto en primer plano de su argumentación al águila perdicera. No obstante, las críticas de la Comisión se refieren más bien a que las autoridades francesas han descuidado a las demás especies merecedoras de protección.

43. Por tanto, debe examinarse en primer lugar si han sido adoptadas «medidas de conservación especiales» para esas especies merecedoras de protección. Para apreciar esta cuestión puede ser relevante comprobar si se adoptaron medidas de conservación apropiadas y suficientes. A continuación procede efectuar un examen similar respecto a las especies de aves no mencionadas en el Anexo I de la Directiva sobre las aves con relación a las circunstancias concretadas en el artículo 4, apartado 2. Como medidas de conservación en el sentido de dicha disposición deben tenerse en cuenta las órdenes de biotopos

nos 773/91, 774/91 y 95.0226 de los años 1991 y 1995 citadas por el Gobierno francés. Con superficies respectivas de 123, 231 y 280 hectáreas se crea una superficie total de 634 hectáreas en «Basses Corbières» que tiene una posición especial respecto a la protección de las aves. Las órdenes de biotopos nos 773/91 y 774/91 están redactadas de forma casi idéntica, mientras que la orden nº 95.0226 tiene un contenido distinto de aquéllas. Las tres órdenes tienen en común que los biotopos que designan se refieren expresamente en su título al águila perdicera. [17] No obstante, en las exposiciones de motivos de las órdenes nos 773/91 y 774/91 se define como objeto de protección de las órdenes «el águila perdicera [...] y las demás especies protegidas cuya lista figura en anexo a la presente orden». Las listas incluyen una enumeración de 41 [18] y 38 [19] especies de aves de las que aproximadamente un tercio figuran en el Anexo I de la Directiva sobre las aves. [20] De menor importancia a los efectos del presente procedimiento, pero interesante para completar la descripción de la fauna protegida por las órdenes de biotopos es el hecho de que en el Anexo de las órdenes se mencionan, además de especies de aves, otros animales como, por ejemplo, insectívoros (erizo), murciélagos, roedores y carnívoros.

44. La orden nº 95.0226 contiene en su artículo 1 una descripción comparable de su objeto de protección. Allí también se habla del «águila perdicera y [...] las demás especies animales inventariadas cuya lista está anexa a la presente orden».

45. Las medidas de conservación de las especies de aves y animales indicadas están descritas de forma distinta en las órdenes de 1991 y 1995. Las órdenes de 1991 prohíben expresamente la entrada en la región, en especial el alpinismo, en el período comprendido entre el 15 de enero y el 30 de junio. Sólo se prevén excepciones a dicha prohibición para trabajos de mantenimiento realizados por el propietario del suelo y subsuelo y para determinadas actividades para la protección de las aves. Además está prohibida toda alteración de la integridad del equilibrio biológico de la región. También se prevén excepciones limitadas a esta prohibición general para medidas de conservación de las águilas y para el mantenimiento de la seguridad y del orden público. Está prohibido encender fuego y toda forma de contaminación de la región.

46. La orden nº 774/91 permite expresamente la construcción de una barrera protectora del paisaje [21] por parte de la sociedad OMYA para almacenar los residuos. A esta facultad está unida la obligación de ajardinar la protección visual con plantas autóctonas.

17 — Véase el artículo 1 de cada orden.

18 — Véase la orden nº 773/91.

19 — Véase la orden nº 774/91.

20 — Véase el Anexo I de la Directiva sobre las aves en la versión de la Directiva 91/244/CEE, de 6 de marzo de 1991 (DO L 115, p. 14).

21 — Con ello se alude a un cierre protector en forma de terraplén.

47. En la orden nº 95.0226 la descripción de los actos prohibidos está mucho más detallada. Se prohíbe, por ejemplo, arrancar o cortar la vegetación, recorrer la zona fuera de los caminos, circular en moto o montar en bicicleta, etc. La enumeración detallada de las actividades prohibidas no supone, sin embargo, necesariamente una protección más intensa que la prevista por las órdenes nºs 773/91 y 774/91. En éstas las prohibiciones simplemente están formuladas de forma general.

48. En el presente caso no resulta necesario señalar diferencias de contenido del nivel de protección de las órdenes de biotopos. Lo que resulta decisivo es saber si se garantiza una protección suficiente para las aves que habitan en la región que deben considerarse especies merecedoras de protección desde la perspectiva del Derecho comunitario. La cuestión puede responderse de forma afirmativa. Todas las obligaciones y prohibiciones de las órdenes benefician a la flora y fauna de las regiones protegidas. El motivo de establecer el período desde el 15 de enero hasta el 30 de junio en las órdenes nºs 773/91 y 774/91 y la prohibición expresa de escalar en ese período es proteger los lugares de nidificación y los períodos de incubación del águila perdicera. No obstante, también se benefician de esta protección otras especies, y en especial las aves rapaces con costumbres de nidificación similares. Un ejemplo claro de esta afirmación la constituye el asentamiento del águila real en la región *después* de la adopción de las órdenes.

49. Por lo tanto, debe rechazarse la afirmación de la Comisión en el sentido de que las órdenes de biotopos sólo están orientadas a la protección de las águilas perdiceras. Parecen adecuadas tanto la posición privilegiada de las águilas perdiceras como la protección material de las demás especies protegidas que lleva aparejada.

50. La Comisión advierte que el Gobierno francés sólo comunicó en el procedimiento administrativo previo la orden de biotopo nº 774/91, pero no las órdenes nºs 773/91 y 95.0226. Esto puede deberse a un malentendido, pues no es objeto de discusión que la causa de este procedimiento fue la autorización de la extracción de caliza en el territorio de Tautavel y Vingrau y la orden nº 774/91 precisamente incluye esta zona. Puesto que la imputación del recurso se extiende a todo el territorio de «Basses Corbières», el Gobierno francés tenía motivos para mencionar todas las medidas adoptadas en esa zona. En cualquier caso, nada impide al Tribunal de Justicia tener en cuenta todas las medidas de conservación adoptadas en el territorio de «Basses Corbières».

51. La Comisión defiende que la prueba de que las medidas de conservación son insuficientes es que en 1998 [22] desapareció un águila perdicera (macho), y recientemente [23] la segunda, de los acantilados de

22 — Según las alegaciones de la Comisión en abril de 1998.
23 — «Récemment».

Vingrau. También ha desaparecido una pareja de águilas perdiceras en otro lugar en el territorio de la orden nº 773/91.

52. Por un lado no se puede excluir, como afirma el Gobierno francés acertadamente, que la desaparición se deba a causas naturales. Por otro lado, el Gobierno francés ha alegado, sin que se rebatiera, que en junio de 1999 se vio un águila perdicera en los acantilados de Vingrau. Por lo demás, ambas partes confían en que las águilas perdiceras vuelvan a asentarse en los lugares de nidificación conocidos, la Comisión, para mantener que existe la necesidad de protección alegada, y el Gobierno francés, para probar que el nivel de protección es suficiente.

53. La desaparición distanciada en el tiempo de las águilas perdiceras no parece necesariamente un argumento contra la adecuación de las órdenes para la protección de la fauna, porque recientemente se ha asentado un pareja de águilas reales, lo que más bien indica que el paisaje está relativamente intacto y que el medio ambiente no está afectado.

54. Por lo demás, la Comisión parece poner en duda que la ausencia de la pareja de águilas perdiceras de los lugares de nidificación habituales se deba a razones medioambientales y exige implícitamente del Gobierno francés que inicie investigaciones penales por la desaparición de los animales.

55. Por tanto, puede concluirse que los biotopos establecidos mediante las órdenes son un instrumento adecuado para la protección de las águilas perdiceras *y* de las demás aves merecedoras de protección que habitan en la zona. No obstante, en conexión con lo anterior, cabe plantearse si se adoptaron dichas medidas con una extensión adecuada.

56. Tanto en el procedimiento administrativo previo como en el escrito de interposición del recurso, la Comisión imputó de forma general que no se habían adoptado medidas de conservación adecuadas en el territorio de «Basses Corbières». Con relación a la no designación de zonas de protección especial, si no existe ninguna medida en este sentido, está justificada una imputación general. Por el contrario, si existen algunas medidas, resulta problemático examinar si su contenido es suficiente, cuando el recurso no se ha expresado concretamente *qué medidas y en qué zona,* localizada geográficamente con precisión, deberían haberse adoptado.

57. Un primer punto de partida es, por supuesto, la denominación de la ZICA LR07. El Tribunal de Justicia ya ha declarado respecto a la relación entre la superficie de una ZICA y la designación de zonas

de protección especial, que no tienen que ser necesariamente idénticas. «El mero hecho de que el emplazamiento de que se trata estuviera incluido en el inventario ZICA no prueba que debía ser clasificado como ZPE.» [24] Fue en el momento de la réplica cuando la Comisión, basada en un estudio de marzo de 1999, indicó por primera vez los territorios dentro de la ZICA LR07 que deberían haber sido clasificados como zonas de protección especial o cuya clasificación debería efectuarse.

58. Para poder apreciar si las medidas de conservación especiales adoptadas en forma de órdenes de biotopo —con independencia de la omisión de clasificación de zonas de protección especial— cumplen suficientemente las exigencias jurídicas, procede en primer término definir el criterio de valoración. Para ello puede aplicarse análogamente la jurisprudencia sobre la relación entre la extensión de una ZICA y la necesaria designación de zonas de protección especial. Tanto en el asunto C-166/97 [25] como en el asunto C-96/98 [26] la Comisión imputó a la República Francesa, en el marco de las zonas importantes para la conservación de las aves silvestres (ZICA), no haber clasificado suficientes superficies como zonas de protección especial. En ambos asuntos se llegó a una condena de la República Francesa en ese punto. No obstante, debe tenerse en cuenta que la República Francesa había reconocido en principio su omisión en ambos casos.

59. En el asunto C-166/97 se había reconocido como ZICA una superficie de 21.900 hectáreas del estuario del Sena. Además, debía partirse de que el inventario ornitológico europeo «Important Bird Areas in Europe», publicado en 1989, había incluido 7.800 hectáreas del estuario. En aquel caso concreto no se consideró suficiente haber declarado como zona de protección especial una superficie de 2.750 hectáreas.

60. En el asunto C-96/98 sucedía algo parecido. En la zona pantanosa de Poitou se habían clasificado 77.900 hectáreas como zona importante para la conservación de las aves silvestres (ZICA). En el inventario ornitológico europeo «Important Bird Areas in Europe» se había mencionado la zona pantanosa de Poitou con 57.830 hectáreas. En el momento relevante para el procedimiento por incumplimiento se había clasificado una superficie de 26.250 hectáreas como zona de protección especial. Mediante sucesivas designaciones la zona de protección especial tenía en abril de 1996 33.742 hectáreas. En el procedimiento se anunció la clasificación complementaria de otras 15.000 hectáreas. Sin especificar más detalladamente zonas que debían clasificarse, el Tribunal de Justicia declaró la existencia del incumplimiento reconocido básicamente por el Gobierno francés.

61. De ambas sentencias podría deducirse, en su caso, que en el presente asunto que debe juzgarse la desproporción numérica entre la extensión de la ZICA LR07 y las superficies de las zonas de protección especial previstas por las órdenes apunta a un incumplimiento. Es sabido que la ZICA «Basses Corbières» fue reconocida con

24 — Véase la sentencia del asunto C-166/97 (citada en la nota 13 *supra*), apartado 42.

25 — Véase la sentencia de 18 de marzo de 1999 (citada en la nota 13 *supra*).

26 — Sentencia de 25 de noviembre de 1999 (citada en la nota 16 *supra*).

47.400 hectáreas. Según el inventario ornitológico europeo «Important Bird Areas in Europe» el territorio de «Corbières» en Languedoc-Roussillon abarca 150.000 hectáreas. Sin embargo, las así denominadas Corbières comprenden tanto la ZICA LR07 «Basses Corbières» como la ZICA LR06 «Hautes Corbières». No obstante, deben contemplarse con precaución estas comparaciones de cifras, la suma de las superficies de las ZICA LR06 y LR07 asciende a 122.150 hectáreas,[27] mientras que la zona recogida en el inventario «Important Bird Areas in Europe» se estima en 150.000 hectáreas, lo que supone una diferencia de 27.000 hectáreas. Frente a estas superficies se encuentra la extensión total de 680 hectáreas de las zonas de protección especial establecidas en las órdenes de biotopo controvertidas. Esto equivale a un 1,35 %.

62. En estas consideraciones, no obstante, no debe olvidarse que el Gobierno francés defendió durante el procedimiento haber cumplido todas las obligaciones impuestas por la Directiva sobre las aves mediante la designación, si bien tardía, de zonas de protección especial en «Basses Corbières», que en superficie son idénticas a las zonas protegidas en las tres órdenes de biotopos. Para establecer un criterio objetivo acerca de si esta dimensión puede constituir un cumplimiento suficiente de las obligaciones de los Estados miembros, puede ser útil observar las zonas de protección especial ya designadas en el pasado en relación con las mencionadas ZICA. Para tener una idea global de la división en ZICA de Francia efectuada por la «Ligue pour la protection des oiseaux» (LPO), debe saberse que, según un estudio de 1995, existen 285 ZICA. Conforme a su importancia ornitológica la LPO realizó una clasificación en siete categorías. La división se representa así:

— Clase A', con 6 ZICA, de interés muy excepcional

— Clase A, con 27 ZICA, de interés excepcional

— Clase B, con 21 ZICA, de muy alto interés

— Clase C, con 32 ZICA, de alto interés

— Clase D, con 42 ZICA, de interés medianamente alto

— Clase E, con 65 ZICA, de interés muy notable

27 — Se estima la ZICA LR06 con 74.750 hectáreas y la ZICA LR07 con 47.400 hectáreas.

— Clase F, con las ZICA restantes, de interés notable.

63. Por tanto, la clasificación como ZPE también puede depender de la clase a la que pertenecen los territorios. A petición del Tribunal de Justicia la Comisión ha facilitado un esquema sobre la proporción de ZPE designadas en las ZICA de la clase C y en las clases inferiores. De la lista se desprende que algunas ZICA se clasificaron como ZPE en un 80 %, 90 % e incluso 100 %. En una región, los «Estuarios de Trieux y Jaudy», la ZPE designada incluso sobrepasa los límites de la ZICA. Un alto porcentaje de superficies declaradas tampoco depende necesariamente de la extensión de la ZICA. La ZICA de la clase D, con 84.000 hectáreas, «Parc national de Cévennes», fue clasificada al 100 % como ZPE. Por otro lado, también existen porcentajes muy reducidos de zonas declaradas como, por ejemplo:

— 0,58 % en una ZICA de la clase D (Barthes de l'Adour)

— 1,91 % en una ZICA de la clase E (Penes du Moulle de Jaut)

— 0,32 % en una ZICA de la clase F (Fresnes en Woëvre — Mars la Tour)

— 0,83 % en una ZICA de la clase D (Plateau de l'Arbois, Garrigues de Lançon et chaîne des côtes)

— 0,21 % en una ZICA de la clase D (Lac Léman)

— 0,45 % en una ZICA de la clase E (Basse Ardèche).

En la clase C se encuentran, además del 0,76 % de superficie en «Basses Corbières», porcentajes de:

— 43,77 % (Baie de Saint-Brieuc)

— 72,12 % (Montagne de la Clape)

— 96,09 % (Cap Gris-Nez)

— 82,42 % (Estuaires Picards: Baies de Somme et d'Authie)

— 11,83 % (Traicts et Marais Salants de la Presqu'île guérandaise)

— 37,5 % (Iles d'Hyères)

— 31,53 % (Hauts Plateaux du Vercors et Forêt des Coulmes)

— 78,11 % (Parc national de la Vanoise).

Esta comparación numérica puede ser un indicio de una clasificación insuficiente de superficies como zonas de protección especial en «Basses Corbières». Pero para no sacar conclusiones precipitadas no debe olvidarse que de las 199 ZICA de la clase C, D y F sólo 64 figuran en la lista proporcionada por la Comisión. Esto sólo constituye un tercio de dichas ZICA. Por tanto, puede afirmarse que en la parte esencialmente más amplia de las ZICA mencionadas —aproximadamente dos tercios— no se ha designado *ninguna* ZPE. En consecuencia, las cifras por sí solas no son suficientes como prueba de un incumplimiento.

64. Por tanto, lo decisivo es saber hasta qué punto la Comisión podía acreditar qué medidas de conservación deberían haber sido adoptadas. La Comisión[28] describió por primera vez en la réplica los territorios concretos que, en su opinión, se prestaban a ser declarados ZPE. Por lo visto, en una fase anterior del procedimiento, no estaba en condiciones de definir concretamente el comportamiento que en su opinión era necesario. Es problemático utilizar como fundamento para una condena en un recurso por incumplimiento la imputación abstracta de no haber adoptado medidas especiales de conservación, mientras que en realidad se habían adoptado algunas —eventualmente insuficientes.

65. Por tanto, aunque la comparación desde el punto de vista de la superficie de la ZICA con las zonas protegidas a través de las órdenes de biotopos puede ser un indicio de que las medidas de conservación especiales eran insuficientes con relación a su extensión geográfica, por sí sola no permite concluir que existe un incumplimiento.

66. Son necesarios más elementos que permitan reconocer dónde y para qué especies era insuficiente la protección. En este contexto es relevante la afirmación de la Comisión en el sentido de que las autoridades francesas no tuvieron en cuenta suficientemente las aves migratorias que frecuentan el territorio de «Basses Corbières».

28 — Basada en un estudio de la GOR, de marzo de 1999.

67. En esta medida se puede considerar que en el momento relevante para un recurso por incumplimiento no habían sido adoptadas medidas de conservación especiales para las aves migratorias, ni en forma de designación de zonas de protección especial ni a través de medidas de conservación especiales con otro contenido. Las órdenes de biotopos no permiten deducir que protegen a las aves migratorias de una forma específica.

68. El artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre las aves exige, no obstante, «medidas semejantes» [29] para «las especies migratorias [...] cuya llegada sea regular [...] en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración». La Comisión ha demostrado mediante mapas que «Basses Corbières» debe considerarse un área de migración de aves migratorias, lo cual tampoco niega, en principio, el Gobierno francés. Sin embargo, la Comisión no afirmó ni una sola vez que «Basses Corbières» tuviera áreas de reproducción, muda e invernada de aves migratorias. Para poder presentar una necesidad de protección especial en el sentido de la Directiva debería albergar, por lo menos, «zonas de descanso» de aves migratorias. El Gobierno francés ha alegado que en «Basses Corbières» no existen territorios que puedan calificarse de «zonas de descanso». En particular, no existen lugares de reunión específicos de las aves migratorias como es el caso en las albuferas del litoral.

69. Debe mencionarse, por lo demás, que el Gobierno francés ha reconocido que ocasionalmente pueden observarse cigüeñas, milanos negros y aguiluchos cenizos descansando o alimentándose. Llama la atención que se trata de especies de aves comprendidas en el Anexo I de la Directiva sobre las aves cuya aparición en la región por sí misma motiva medidas especiales de conservación.

70. Por lo demás, la Comisión no ha aportado ningún dato sobre si pueden localizarse y, en su caso, dónde, zonas de descanso de las aves migratorias. Teniendo en cuenta lo anterior, sólo de la falta total de medidas especiales de conservación para aves migratorias podría deducirse una omisión del Estado miembro contraria a sus obligaciones. No obstante, el mero hecho de que una zona esté ubicada en zona de paso de aves migratorias no basta para que surjan a cargo de un Estado miembro las obligaciones impuestas por el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre las aves.

71. Para ello deben concurrir más circunstancias mencionadas en el artículo 4, apartado 2, que obligan a un Estado miembro a actuar. Por ello debe desestimarse la imputación de no haber adoptado medidas

29 — Medidas de conservación especiales y zonas de protección especial.

especiales de conservación basada en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobres las aves.

72. En consecuencia, en el marco del primer motivo del recurso, sólo la imputación de no haber designado zonas de protección especial en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves conduce a declarar que existe un incumplimiento.

74. Teniendo en cuenta que desde la fecha de aplicación de la Directiva sobre los hábitats, es decir, el 10 de junio de 1994, las obligaciones del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats han sustituido a las derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, según la Comisión también deberían haberse aplicado en el presente asunto las disposiciones del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats. La apertura de la fábrica para la explotación de caliza tuvo lugar infringiendo dichas disposiciones.

V. Sobre el segundo motivo del recurso

75. La fábrica genera perjuicios considerables. Implica una disminución de la zona de caza para las águilas perdiceras, lo cual podría plantear problemas sobre todo en la época de crianza. Además, la explotación de la cantera de caliza también provoca molestias visuales y acústicas. En especial, el ruido y los tendidos eléctricos pueden constituir un peligro para las águilas.

1. *Alegaciones de las partes*

73. La *Comisión* alega con su segundo motivo del recurso que la República Francesa no adoptó las medidas apropiadas para evitar perturbaciones a las aves que habitan en «Basses Corbières» y el deterioro de su hábitat. Las obligaciones que se derivan del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves también son aplicables en las zonas que, con infracción del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves no han sido declaradas como zonas de protección especial.

76. Es cierto que las autoridades francesas indicaron que se había concedido la autorización para explotar la cantera de caliza bajo ciertas condiciones que cumplen las exigencias del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, al haberse realizado un exhaustivo estudio de impacto ambiental. Conforme a este estudio se adoptaron medidas de compensación para reducir los efectos de la explotación en el medio ambiente. No obstante, no se puso a

disposición de la Comisión este estudio. La información comunicada a la Comisión no fue suficiente, por tanto, para poder apreciar si el procedimiento de autorización cumplía las exigencias del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats. El intento de justificación posterior no puede, por tanto, subsanar el incumplimiento de las disposiciones de la Directiva.

77. En la réplica la Comisión indica expresamente que los estudios efectuados no cumplen las exigencias del Derecho comunitario y son incompletos. El Gobierno francés sólo se refiere, por lo demás, a medidas preventivas (mesures de précaution) y no a medidas compensatorias (mesures compensatoires), como establece la Directiva.

78. El *Gobierno francés* llama la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que la Comisión no aporta ninguna prueba de que la cantera de caliza ocasione perturbaciones considerables a la pareja de águilas perdiceras o a otras aves protegidas. El Gobierno francés alega que:

a) ningún estudio científico ha llegado a la conclusión de que la empresa pueda tener efectos considerables sobre las especies protegidas, en especial sobre el águila perdicera,

b) la explotación de la cantera de caliza ha sido precedida de un estudio exhaustivo de impacto ambiental del cual resulta que no se esperan del proyecto efectos considerables para el medio ambiente,

c) con carácter preventivo han sido adoptadas importantes medidas para evitar eventuales efectos negativos para el medio ambiente.

Sobre la letra a)

79. En primer término, el Gobierno francés recuerda que se extrae caliza desde 1968 en el territorio del municipio de Tautavel. Las águilas perdiceras han anidado durante todos estos años en los acantilados de Vingrau, sin que aparentemente se hayan visto perturbadas.

80. Ya durante el procedimiento de adopción de la orden de biotopo el Gobierno francés fue partidario de declarar bajo protección zonas amplias para que los

lugares de nidificación de las águilas no fueran perturbados por los alpinistas. Por lo demás, mientras se proyectaba la ampliación de la cantera de caliza se permitió la participación de asociaciones de protección de la naturaleza locales para evitar perturbaciones de los lugares de nidificación.

81. Investigaciones científicas a nivel nacional han mostrado que las águilas perdiceras están amenazadas por el hombre pero también por factores naturales. Por ejemplo, desde hace unos años se observa una mortalidad inhabitual de águilas jóvenes atribuible a que las aves rapaces han sido atacadas por parásitos *(Trichomonas columbiae)*.

82. Por lo demás, las conducciones eléctricas para la explotación de las minas de caliza se colocaron bajo tierra por lo que no representan un peligro grave para las aves. Para disminuir las perturbaciones por ruidos se creó una barrera protectora del paisaje. Del estudio de impacto ambiental previo a la autorización se deduce, además, que casi todos los animales son capaces de acostumbrarse a los ruidos, como demuestra, por ejemplo, la explotación de la mina en Tautavel.

83. En la determinación de la zona de caza de las águilas perdiceras debe tenerse gran precaución. Tiene unas dimensiones que no permiten deducir que la extracción de caliza puede afectar «considerablemente» al hábitat de las águilas. La cantera de caliza y las instalaciones correspondientes ocupan una superficie de 30 hectáreas, mientras que la ZICA «Basses Corbières» tiene una extensión de 47.000 hectáreas.

Sobre la letra b)

84. En primer lugar, el Gobierno francés niega la afirmación de la Comisión según la cual no se han examinado soluciones alternativas para el proyecto. Tanto la sociedad OMYA como las autoridades francesas consideraron posibles alternativas. Los yacimientos de caliza de Salses-Opous mencionados por la Comisión son mucho menores que los de Vingrau-Tautavel. Mientras que debe contarse con que los yacimientos de Salses-Opoul se agoten en ocho o nueve años, se ha concedido ahora una autorización de treinta años para la extracción en Vingrau-Tautavel. Por tanto, no existen alternativas.

85. Con independencia de lo anterior se realizó un complejo estudio de impacto ambiental de conformidad con el Derecho nacional vigente. El estudio se basa en ocho investigaciones previas (geológicas, hidrológicas, sobre el curso de las minas, sobre las molestias acústicas, sobre viticultura,

sobre precipitaciones de polvo y sobre el medio ambiente). Todos los estudios fueron realizados antes de la fecha en que debía haberse dado cumplimiento a la Directiva sobre los hábitats, es decir, el 10 de junio de 1994. El Conseil d'État se pronunció expresamente sobre la amplitud y el contenido de los estudios y llegó a la conclusión de que el estudio de impacto ambiental había sido suficiente conforme a las exigencias del Derecho nacional.

86. Han sido examinadas todas las posibles fuentes, mencionadas por la Comisión, de deterioro del hábitat de las aves por ruido, conducciones eléctricas y disminución de la zona de caza de las aves rapaces.

Sobre la letra c)

87. Finalmente se han adoptado una serie de medidas preventivas. Se deberán construir reservas de agua para proteger la zona de caza de las águilas y mantener zonas verdes para la reproducción de animales de caza menor. La sociedad OMYA se obligó expresamente, a propuesta de los ornitólogos locales, a introducir animales de caza menor en la zona para aumentar las fuentes de alimentación de las águilas. Está previsto introducir liebres.

88. Para proteger el medio ambiente colindante se construyó una barrera protectora del paisaje. Ésta es apropiada para debilitar tanto las perturbaciones ópticas como acústicas. Todas las medidas se incluían en un plan general para el cuidado del entorno natural. De esta forma, tampoco los cambios en el paisaje producidos por la explotación de la cantera de caliza son irreversibles. El director de la obra está encargado de restablecer el aspecto natural de la zona.

89. Para aclarar terminología el Gobierno francés indica que se utilizó el concepto de «medidas compensatorias» (mesures compensatoires) en el sentido del Derecho nacional [30] e incluye medidas para atenuar eventuales efectos de un proyecto. Por el contrario, el concepto del artículo 6 de Directiva sobre los hábitats se utiliza para medidas que están destinadas a compensar los efectos negativos sobre un hábitat. Para eliminar malentendidos el Gobierno francés ha utilizado el concepto «medidas preventivas» (mesures de précaution).

90. Desde un punto de vista del contenido debe quedar claro que en opinión de las autoridades francesas no son de esperar efectos «considerables» en el hábitat de la aves por la extracción de la caliza, de forma que no había medidas de compensación en el sentido del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats que hubieran debido comunicarse a la Comisión.

30 — Remitiéndose al artículo 2 de la Ley nº 76/629, de 10 de julio de 1976, Ley de protección de la naturaleza.

2. *Valoración*

Sobre la aplicabilidad de la Directiva sobre los hábitats

a) La aplicabilidad de la Directiva sobre los hábitats en el presente asunto es cuestionable en la medida en que el procedimiento de autorización para la ampliación de la cantera de caliza había comenzado con seguridad antes del 10 de junio de 1994, fecha establecida para el cumplimiento completo de la Directiva. Es cierto que la autorización se concedió el 9 de noviembre de 1994. No obstante, algunos datos apuntan a que se había presentado la solicitud de autorización mucho antes. Por un lado, el Gobierno francés menciona que todos los estudios concretos para la evaluación de las repercusiones se habían realizado mucho antes de junio de 1994. Por otro lado, alega que ya en 1991 se había concedido una autorización para ampliar la cantera de caliza, que, después de que los opositores al proyecto hubieran actuado en contra, ahora también es firme. Finalmente la sociedad OYMA dispone de dos autorizaciones para el mismo proyecto, si bien la última establece condiciones más rigurosas que la primera. Por tanto, sólo es objeto del presente procedimiento la última.

91. En el recurso por incumplimiento C-431/92,[31] que la Comisión había interpuesto contra la República Federal de Alemania por incumplimiento de la Directiva ERM[32] en un proyecto concreto, el Gobierno alemán se defendió argumentando que ya se había iniciado antes de la fecha establecida para el cumplimiento de la Directiva el correspondiente procedimiento de autorización. El argumento no tuvo éxito porque el Tribunal de Justicia consideró relevante el inicio *formal* del procedimiento de autorización, que tuvo lugar, sin que fuera rebatido, después de aquella fecha clave y, en esta medida, no apreció todas las negociaciones previas. No puede excluirse que si hubiera sido otro el orden temporal se hubiera acogido el argumento del Gobierno alemán.

92. En el presente recurso no se deduce de los autos en qué momento exacto se inició formalmente el procedimiento de autorización. Por ello, a pesar de las dudas existentes, debe continuarse el examen.

b) Una segunda objeción a la aplicabilidad de la Directiva sobre los hábitats se deriva de la inclusión de la Directiva sobre las aves en la Directiva sobre los hábitats conforme al artículo 7 de esta última. Con arreglo al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats las obligaciones impuestas por el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats sustituyen a las derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves y, concreta-

31 — Sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (Rec. p. 1995, I-2189).

32 — 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 (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

mente, en relación con los territorios declarados como zonas de protección especial o reconocidos como tales en el sentido del artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. Esto rige —según el artículo 7— desde la fecha de puesta en aplicación de la Directiva sobre los hábitats o «de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior».

93. Esta formulación establece inequívocamente que la zona debe tener la categoría de una ZPE en el sentido de la Directiva sobre las aves, antes de que sea aplicable la obligación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats. La aplicabilidad distanciada en el tiempo a zonas de protección ya designadas «a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva» o a las que aún deban designarse «a partir de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro» no permite ninguna otra interpretación.

94. La primera designación formal de zonas de protección especial en «Basses Corbières» se produjo en 1999.[33] Si se interpreta literalmente, la Directiva sobre los hábitats no puede aplicarse a los hechos que son objeto del presente recurso por incumplimiento.

95. Advertida sobre esta problemática la Comisión ha mantenido, no obstante, su valoración según la cual el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats debe aplicarse al presente asunto. Lo fundamenta del siguiente modo: El Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 2 de agosto de 1993 en el asunto C-355/90[34] que las obligaciones que emanan del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves no sólo deben cumplirse en los casos en que se haya creado previamente una zona de protección especial.[35] Esta jurisprudencia se confirma en las sentencias en los asuntos C-166/97[36] y C-96/98.[37] Según éstas, también deben observarse las obligaciones impuestas por el artículo 4, apartado 1, primera frase, de la Directiva sobre las aves cuando la zona de que se trata no hubiera sido clasificada como ZPE, aunque hubiera debido ser éste el caso.[38]

96. Las razones que apoyan la aplicabilidad del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, incluso a falta de una clasificación como ZPE, también tienen validez para la aplicabilidad del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats. Si no fuera así, existiría una dualidad de normativas, según el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, por un lado, y según el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva

33 — Las zonas designadas corresponden a las de las órdenes de biotopo; véase, a este respecto, el punto 13, y las notas 6, 7 y 8 *supra*.

34 — Comisión/España (Rec. 1993, I-4221).

35 — Véase el asunto C-355/90 (citado en la nota 34), apartado 22.

36 — Citada en la nota 13 *supra*.

37 — Citada en la nota *16 supra*.

38 — Véase la sentencia en el asunto C-166/97 (citada en la nota 13 *supra*), apartado 38 y la sentencia en el asunto C-96/98 (citada en la nota 16 *supra*), apartado 46.

sobre los hábitats, por otro lado. La regulación del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves es, en cierto modo, más estricta, puesto que no prevé en la misma medida la posibilidad de excepciones como el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats. Sería paradójico que se aplicara la normativa más estricta a zonas que no han sido clasificadas que a zonas de protección especial clasificadas o reconocidas formalmente.

97. Es cierto que el Tribunal de Justicia ha reconocido la aplicabilidad del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves a territorios que deberían haber sido declarados zonas de protección especial conforme al artículo 4, apartados 1 y 2, pero que efectivamente no habían sido clasificados. No obstante, la consecuencia jurídica que la Comisión deduce de esta apreciación a favor de la aplicabilidad del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, no es la única posible. Para impedir una interpretación del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats *contra legem* deberá emplearse otro planteamiento. En este sentido, sobre la base de la jurisprudencia existente,[39] se puede partir de que los Estados miembros conforme al artículo 4, apartado 4, adoptarán medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves —en la medida en que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo—, y también a los territorios que deberían haber sido clasificados como ZPE en el sentido de los apartados 1 y 2 de dicho artículo.

98. En este contexto debe aludirse a la situación procesal en la que el Tribunal de Justicia postuló dicha obligación por primera vez. Se había imputado al Reino de España, en el marco de un recurso por incumplimiento, no haber cumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. Contra la imputación complementaria de no haber adoptado, en contra de sus obligaciones, medidas adecuadas en el sentido del artículo 4, apartado 4, el Reino de España se defendió argumentando que no podía imputársele al mismo tiempo no haber designado zonas de protección especial y no haber adoptado las medidas necesarias en esas zonas. El Tribunal de Justicia no acogió en aquella ocasión dichas alegaciones y, de esta forma, declaró la aplicabilidad del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves y de las medidas obligatorias en ella previstas.

99. En el fondo de dicha jurisprudencia se puede discernir el axioma jurídico ampliamente reconocido en el Derecho comunitario de que un Estado miembro no puede obtener ninguna ventaja del incumplimiento de sus obligaciones de Derecho comunitario.[40] Si el Tribunal de Justicia hubiera seguido la lógica de los argumentos esgrimidos en su defensa por el Gobierno español en el asunto C-355/90, ello habría significado que los Estados miembros, en caso de no haber designado zonas de protección especial, sólo habrían podido ser demandados por ese motivo. Fuera de

39 — Asuntos C-355/90 (citado en la nota 34 *supra*), C-166/97 (citado en la nota 13 *supra*) y C-96/98 (citado en la nota 16 *supra*).

40 — Toda la doctrina de la aplicación directa de las Directivas se basa en esa idea.

este caso, sin embargo, se hubieran encontrado en una situación de vacío legal a la vista de la cual no hubieran podido ser demandados por contaminación o deterioro de los hábitats de las aves merecedoras de protección.

100. Si el Tribunal de Justicia no hubiera declarado la aplicabilidad del artículo 4, apartado 4, también en el caso de una falta de designación de zonas de protección especial, se habría favorecido una actitud titubeante de los Estados miembros en la designación de zonas de protección especial, pero el Tribunal de Justicia, en otro contexto, [41] ha establecido un criterio muy estricto en relación con el deterioro de las zonas de protección especial. En aquel caso no admitió ni exigencias económicas ni de ocio para justificar las alteraciones del medio ambiente [42] —aunque el Gobierno británico, que intervino como coadyuvante, remitió expresamente al artículo 2 de la Directiva—, [43] sino sólo razones de interés general superior a los intereses ecológicos perseguidos por la Directiva, como evitar el peligro de inundación o proteger la costa. [44]

101. Se trata precisamente de esta situación de partida cuando la Comisión se refiere a un régimen más estricto con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, frente a las obligaciones derivadas del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, respecto a las que pueden tenerse en cuenta motivos económicos o sociales en forma de «razones imperiosas de interés público de primer orden».

102. La dualidad de regímenes a la que alude la Comisión para las zonas de protección especial designadas, por una parte, y para las que deberían haberlo sido, por otra parte, no debería plantear problemas, ya que en cierta medida incita a los Estados miembros a designar zonas de protección especial, puesto que de esta forma se les permite evitar los estrictos requisitos del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves (en la interpretación del Tribunal de Justicia). [45]

103. No es cierto que todos los territorios, con independencia de sus características, deban ser valorados conforme a los requisitos más estrictos del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, sólo por el hecho de que *no* han sido clasificados como zonas de protección especial. Más bien debe tratarse de territorios que *deberían* haber sido clasificados como zonas de protección especial. Deben tener una calidad especial caracterizada por un alto grado de determinación con relación a la

41 — Véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-57/89, Rec. p. I-883).

42 — Véanse también las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (247/85, Rec. p. 3029), y Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073).

43 — Véase la sentencia en el asunto C-57/89 (citada en la nota 41 *supra*), apartado 15.

44 — Véase la sentencia en el asunto C-57/89 (citada en la nota 41 *supra*), apartados 22 y 23.

45 — Véanse los asuntos C-57/89 (citado en la nota 41 *supra*), 247/85 (citado en la nota 42 *supra*) y 262/85 (citado en la nota 42 *supra*).

importancia para la ornitología. Conforme al artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, debe tratarse de uno de «los territorios más adecuados en número y superficie» para la conservación de las especies. La calificación de un territorio como uno de los que debería haber sido clasificado como zona de protección especial supone una cierta valoración negativa respecto a las omisiones en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados miembros con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. En el resto de las regiones resulta en todo caso aplicable la obligación de esfuerzo del artículo 4, apartado 4, segunda frase, que establece: «Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

104. Como resultado del análisis de la concurrencia de los artículos 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, y 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, debe señalarse que el artículo 6, apartados 2 a 4, no resulta aplicable a través del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats a las regiones que no fueron objeto de una clasificación o reconocimiento formal como zonas de protección especial. En el presente caso debe por tanto aplicarse el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

105. En consecuencia, en el marco del segundo motivo del recurso queda por aclarar si las autoridades francesas han incumplido las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves al autorizar la ampliación de la cantera de caliza a la región de los municipios de Vingrau y Tautavel. Puesto que esta región no estaba clasificada como zona de protección especial en noviembre de 1994, tendría que tratarse de una región que debería haber sido clasificada como zona de protección especial.

106. El territorio de los municipios de Vingrau y Tautavel se encuentra comprendido en la zona protegida por la orden de biotopo nº 774/91. Entre tanto, precisamente este territorio ha sido clasificado como zona de protección especial en enero de 1999. Partiendo de esta base no se plantean dudas acerca de considerar el territorio al que se refiere la autorización como uno de los que deben clasificarse como zonas de protección especial. La obligación impuesta a los Estados miembros era y es, por tanto, adoptar medidas adecuadas, «para evitar [...] la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto *significativo* respecto a los objetivos del presente artículo». [46]

107. La Comisión considera obvio que las modificaciones del medio ambiente que comporta la extracción de caliza conducen a tales deterioros significativos de los hábitats y a perturbaciones que afectan a las aves. El Gobierno francés alega, por el contrario, que la modificación no es «significativa» en el sentido de dicha disposición.

46 — El subrayado es del autor.

108. En efecto, la disposición no prohíbe cualquier alteración del medio ambiente, sino sólo aquellas que pueden afectar significativamente a los objetivos del artículo 4. En este sentido no se puede ignorar que las aves pueden reaccionar de forma muy sensible a la influencia humana.

109. Para poder apreciar si una alteración es «significativa» en el sentido de la disposición, debe partirse de los objetivos del artículo 4 de la Directiva sobre las aves. La disposición exige un esfuerzo especial con relación a los hábitats de las aves declaradas como especie merecedora de protección por el Anexo I de la Directiva sobre las aves. No es objeto de discusión que existen algunas de esas especies en la región, sobre todo, las águilas perdiceras.

110. Por lo que se refiere a las muy mencionadas águilas perdiceras, debe advertirse de nuevo en primer lugar, que la cantera de caliza de Tautavel viene explotándose desde 1968. Durante todos estos años las águilas perdiceras han anidado en los acantilados de Vingrau. El hecho de que en 1997/1998 no haya estado la pareja de águilas perdiceras no puede tener relación con la *ampliación* de la explotación de caliza porque estas actividades aún no habían comenzado en aquel momento.

111. Las conducciones eléctricas necesarias para la explotación de las instalaciones han sido colocadas bajo tierra, según las afirmaciones no rebatidas del Gobierno francés, de forma que tampoco representan un peligro extremo para las aves.

112. Cuando la cantera de caliza ampliada se encuentre en pleno funcionamiento, puede contarse con que se utilice una superficie de 30 hectáreas. Con relación a la superficie total del biotopo protegido por la orden nº 774/91 o de la actual zona de protección especial de 231 hectáreas, esto representa un 7,7 %. Si además se compara la zona de uso de 30 hectáreas con la ZICA LR07 de 47.400 hectáreas, la dimensión de las superficies utilizadas se relativiza considerablemente.

113. No obstante, no se puede excluir que la explotación de la cantera de caliza produzca ruidos molestos y una perturbación de la zona de caza de las aves rapaces.

114. En este contexto el Gobierno francés se refirió a la barrera protectora del paisaje autorizada expresamente como compensación y a las medidas para la reproducción de animales de presa para las aves rapaces.

115. No obstante, cabe plantearse si, y en qué medida, pueden tenerse en cuenta tales

medidas de compensación en el examen del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

116. En contraposición al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats prevé medidas compensatorias para el caso de que el proyecto —a pesar de un resultado negativo de la evaluación de las repercusiones— se realice por motivos de interés público de primer orden.

117. El artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves no prevé ninguna excepción. Salvo la primacía del interés general ya acogida por la jurisprudencia en forma de medidas de protección de la integridad y la vida de las personas,[47] en principio no es posible ninguna excepción. No obstante, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta en esa estricta sentencia que el proyecto en cuestión «tenía repercusiones favorables para los hábitats de las aves».[48]

118. Por tanto, cabría admitir que pudieran tenerse en cuenta determinadas medidas de compensación en el examen de la relevancia de las repercusiones, porque, por una parte, la regulación del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves no debe considerarse una prohibición absoluta de toda modificación, y, por otra parte, debe contemplarse la relevancia de los efectos del proyecto en su conjunto. Bajo esta premisa pueden tenerse en cuenta en la apreciación global las medidas compensatorias exigidas o sugeridas por las autoridades francesas. En consecuencia, si se consideran la construcción y ajardinamiento de la barrera protectora del paisaje, el mantenimiento de prados, el establecimiento de reservas de agua, la introducción o reproducción de animales de caza menor y la obligación de restaurar el paisaje natural, sería posible que no se perturbaran los hábitats de las aves de forma «significativa». Por tanto, propongo que se desestime el segundo motivo del recurso.

119. Para el caso de que el Tribunal de Justicia no siga la solución esbozada anteriormente y parta, a pesar de las dudas de carácter temporal y de contenido, conforme al artículo 7, de la aplicabilidad de los artículos 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, deben hacerse aún algunas reflexiones.

120. El proyecto de ampliación de la cantera de caliza deberá cumplir los requisitos de dicha disposición. En primer lugar, debe advertirse con relación a los requisitos formulados en el artículo 6, apartado 2, para que resulte aplicable la disposición que, a pesar de que la redacción de los

47 — Véase el asunto C-57/89 (citado en la nota 41 *supra*).

48 — Véase la sentencia en el asunto C-57/89 (citada en la nota 41 *supra*), apartado 25.

artículos 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, y 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats es acorde en gran medida, su contenido no es idéntico. Así, por ejemplo, un «efecto significativo» sobre los objetivos del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves no es lo mismo que un «efecto significativo» en las finalidades de la Directiva sobre los hábitats. El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves trata expresamente de la protección de determinadas aves, mientras que la finalidad de la Directiva sobre los hábitats debe definirse de otra forma y probablemente con más amplitud. [49] En el artículo 6, apartados 2 y 3, se habla además de alteraciones que «puedan tener un efecto apreciable» o de proyectos que «pudieran afectar de forma apreciable» a una zona de protección especial. Está claro que el objetivo de evitar alteraciones que meramente podrían producir un efecto impone obligaciones más amplias que la finalidad de evitar alteraciones que de hecho producen un efecto. El empleo del subjuntivo (auswirken könnten) apunta a una obligación más amplia que el empleo del indicativo (auswirken) en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves. Por tanto, las consideraciones expuestas anteriormente sobre la relevancia de los efectos no pueden aplicarse necesariamente en el caso del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

121. En esta medida, es posible, e incluso probable, que el proyecto de ampliación de la cantera de caliza constituya un «proyecto» en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Esto exige necesariamente que se realice una evaluación de las repercusiones como se establece en el artículo 6, apartado 3. Para que, a pesar de un resultado negativo de la evaluación de las repercusiones, pueda autorizarse el proyecto con la condición de que se adopten medidas compensatorias, deben examinarse previamente las excepciones mencionadas en el artículo 6, apartado 4. En este contexto también pueden jugar un papel los intereses económicos y sociales. Sobre estas cuestiones deberá informarse a la Comisión.

122. De hecho, las autoridades francesas habían realizado una serie de estudios previos y habían llegado a la conclusión de que el proyecto era compatible con los objetivos medioambientales establecidos. Incluso si las autoridades francesas hubieran llegado en una primera frase a un resultado negativo, deberían haber procedido durante la continuación del procedimiento conforme al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

123. Partiendo de que las autoridades francesas hubieran llegado [50] en su examen con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, a un resultado negativo, habrían tenido la oportunidad de realizar el plan o el proyecto, con arreglo al artículo 6, apartado 4, «por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica», en la medida en que no había

49 — Véase el artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats.

50 — Ya en el procedimiento administrativo previo el Gobierno francés defendió que se habían concedido las autorizaciones bajo la condición de que fueran acordes a las exigencias del artículo 6, *apartado 3*.

ninguna otra solución alternativa. Con relación a la solución alternativa el Gobierno francés expuso que sí examinó esta posibilidad pero que llegó a una decisión negativa. Hubiera podido elegirse la mencionada alternativa de la extracción en los yacimientos de caliza en Salses-Opoul por la calidad de los minerales pero no por la cantidad.

124. Por tanto, desde un punto de vista procesal, las autoridades francesas tenían la posibilidad de alegar razones sociales y económicas. En este sentido juega con seguridad un papel el alto desempleo en la región, frente al que se encuentra el mantenimiento o creación de 200 puestos de trabajo. La valoración de los elementos concretos es objeto de una decisión discrecional que sólo puede ser reexaminada respecto a su legalidad, pero no respecto a la oportunidad de su contenido. Tras ponderar los intereses en conflicto, las autoridades francesas tomaron una decisión positiva, sin que puedan reconocerse graves fallos en esta actuación. El Estado miembro que se decide por un proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, está obligado, no obstante, a adoptar medidas compensatorias. Ya se ha abordado en el examen del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves que se han adoptado tales medidas compensatorias.

125. La Comisión alega finalmente que no fue informada del procedimiento conforme a lo establecido en el artículo 6, apartado 4. En esta medida resulta convincente la objeción del Gobierno francés en el sentido de que todos los estudios se efectuaron antes del 10 de junio de 1994, fecha establecida para la ejecución de la Directiva sobre los hábitats. Teniendo en cuenta el momento en que se produjeron los hechos no puede insistirse en el cumplimiento de los requisitos de forma que se derivan de dicha Directiva. Debe considerase decisivo y suficiente que se hayan tenido en cuenta las exigencias de la Directiva sobre los hábitats desde un punto de vista del contenido. [51]

126. En consecuencia, procede considerar que, también en caso de respuesta afirmativa a la problemática de la aplicación del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats, el segundo motivo del recurso no puede conducir a la condena solicitada.

VI. Costas

127. Conforme al 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. Con arreglo al artículo 69, apartado 3, párrafo primero, el Tribunal de Justicia puede, no obstante, compensar las costas total o parcialmente, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. Puesto que con la solución que se sugiere aquí sólo se estiman en parte las pretensiones de la Comisión, se propone que cada parte soporte sus propias costas.

51 — Véase el asunto C-431/92 (citado en la nota a pie de página 31), apartados 24 y ss.

VII. Conclusión

128. Habida cuenta de las consideraciones anteriores propongo al Tribunal de Justicia que declare lo siguiente:

«1) La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, al no designar en el territorio de "Basses Corbières" zonas de protección especial en el sentido de dicha disposición.

2) Se desestima el recurso en todo lo demás.

3) Cada parte cargará con sus propias costas.»