SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 7 de noviembre de 2000 *

En el asunto C-371/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Reino Unido), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

The Queen

y

Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions,

ex parte: **First Corporate Shipping Ltd,**

en el que intervienen:

World Wide Fund for Nature UK (WWF)

y

Avon Wildlife Trust,

* Lengua de procedimiento: inglés.

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 2, apartado 3, y 4, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C. Gulmann (Ponente), M. Wathelet y V. Skouris, Presidentes de Sala; D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de First Corporate Shipping Ltd, por los Sres. G. Barling, QC, M. Shaw y M. Hoskins, Barristers, designados por Arnheim Tite & Lewis, Solicitors;

— en nombre de World Wide Fund for Nature UK (WWF) y Avon Wildlife Trust, por los Sres. P. Sands y J.H. Marks, Barristers, designados por Leigh Day & Co., Solicitors;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. R. Drabble, QC;

— en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. H. Rotkirch y la Sra. T. Pynnä, valtionasiamiehet, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. R.B. Wainwright, Consejero Jurídico principal, y P. Stancanelli, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de First Corporate Shipping Ltd, de World Wide Fund for Nature UK (WWF) y Avon Wildlife Trust, del Gobierno del Reino Unido, del Gobierno finlandés y de la Comisión, expuestas en la vista de 7 de diciembre de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de marzo de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 21 de julio de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de octubre siguiente, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la

interpretación de los artículos 2, apartado 3, y 4, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre hábitats»).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un recurso contencioso-administrativo («judicial review») interpuesto por First Corporate Shipping Ltd (en lo sucesivo, «FCS») contra el acto en el que el Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (Ministro de Medio Ambiente, Transportes y Regiones; en lo sucesivo, «Ministro») manifestaba su intención de proponer a la Comisión de las Comunidades Europeas el estuario del Severn como lugar que puede designarse zona especial de conservación (en lo sucesivo, «ZEC»), con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats.

Marco jurídico comunitario

3 El artículo 2 de la Directiva sobre hábitats dispone:

«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.

2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

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.»

4 En virtud del artículo 4 de la Directiva sobre hábitats:

«1. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de esas especies, que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, sólo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción. Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.

La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar. Dicha información incluirá un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el Anexo III (etapa 1) y se proporcionará de acuerdo con un formulario que elaborará la Comisión con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 21.

2. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 2) y en el marco de cada una de las cinco regiones biogeográficas que se mencionan en el inciso iii) de la letra c) del artículo 1 y del conjunto del territorio a que se refiere el apartado 1 del artículo 2, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los

Estados miembros, redactará un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en las listas de los Estados miembros, que incluya los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias.

Aquellos Estados miembros en los que los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios y una o varias especies prioritarias representen más del 5 % del territorio nacional podrán solicitar, con el acuerdo de la Comisión, que los criterios enumerados en el Anexo III (etapa 2) se apliquen de un modo más flexible con vistas a la selección del conjunto de los lugares de importancia comunitaria de su territorio.

La lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria, en la que se harán constar los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias, será aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21.

3. La lista que se menciona en el apartado 2 se elaborará en un plazo de seis años a partir de la notificación de la presente Directiva.

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

5. Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6.»

5 El Anexo III de la Directiva sobre hábitats es del siguiente tenor:

«Criterios de selección de los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria y designarse zonas especiales de conservación

Etapa 1: Evaluación a nivel nacional de la importancia relativa de los lugares para cada tipo de hábitat natural del Anexo I y cada especie del Anexo II (incluidos los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias)

A. *Criterios de evaluación del lugar para un tipo dado de hábitat natural del Anexo I*

a) Grado de representatividad del tipo de hábitat natural en relación con el lugar.

b) Superficie del lugar abarcada por el tipo de hábitat natural en relación con la superficie total que abarque dicho tipo de hábitat natural por lo que se refiere al territorio nacional.

c) Grado de conservación de la estructura y de las funciones del tipo de hábitat natural de que se trate y posibilidad de restauración.

d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación del tipo de hábitat natural en cuestión.

B. *Criterios de evaluación del lugar para una especie dada del Anexo II*

a) Tamaño y densidad de la población de la especie que esté presente en el lugar en relación con las poblaciones presentes en el territorio nacional.

b) Grado de conservación de los elementos del hábitat que sean relevantes para la especie de que se trate y posibilidad de restauración.

c) Grado de aislamiento de la población existente en el lugar en relación con el área de distribución natural de la especie.

d) Evaluación global del valor del lugar para la conservación de la especie de que se trate.

C. Con arreglo a estos criterios, los Estados miembros clasificarán los lugares que propongan en la lista nacional como lugares que pueden clasificarse "de importancia comunitaria", según su valor relativo para la conservación de cada uno de los tipos de hábitat natural o de cada una de las especies que figuran en los respectivos Anexos I o II, que se refieren a los mismos.

D. Dicha lista incluirá los lugares en que existan los tipos de hábitats naturales prioritarios y especies prioritarias que hayan sido seleccionados por los Estados miembros con arreglo a los criterios enumerados en los puntos A y B.

[...]»

6 El artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre hábitats dispone lo siguiente:

«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 alteraciones 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.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

7 FCS, autoridad portuaria oficial del puerto de Bristol (Reino Unido), situado en el estuario del Severn, es propietaria de numerosos terrenos en los aledaños del puerto. Desde que adquirió el puerto, FCS ha invertido, en asociación con otras empresas, un capital de aproximadamente 220 millones de GBP en el desarrollo de sus instalaciones. Cuenta con una plantilla permanente de 495 trabajadores a tiempo completo. El personal que trabaja en el puerto, incluidos los propios empleados de FCS, se cifra entre 3.000 y 5.000 personas.

8 El Ministro anunció que pretendía proponer a la Comisión el estuario del Severn como lugar que puede designarse ZEC de conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats, puesto que la mayor parte de la zona entre mareas ya había sido clasificada como zona de protección especial con arreglo a la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125). FCS interpuso un recurso contencioso-administrativo contra esta decisión ante la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court).

9 Ante este órgano jurisdiccional nacional, FCS sostiene que el artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre hábitats exige que el Ministro tenga en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales a la hora de decidir los lugares que han de proponerse a la Comisión conforme al artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva.

10 El Ministro replica que, habida cuenta del razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Rec. p. I-3805), no le es posible tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, cuando decide los lugares que deben proponerse a la Comisión con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats.

11 En estas circunstancias, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Está facultado u obligado un Estado miembro a tener en cuenta las consideraciones recogidas en el artículo 2, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), a saber, las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales, a la hora de decidir los lugares que deben proponerse a la Comisión con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva y/o de delimitar dichos lugares?»

Sobre la cuestión prejudicial

12 Con carácter preliminar, procede destacar que la cuestión prejudicial de interpretación sólo se refiere a la etapa 1 del procedimiento de clasificación de los parajes naturales como ZEC, contemplada en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats.

13 Esta disposición prevé que, sobre la base de los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y de la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá y remitirá a la Comisión una lista de lugares, con indicación de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de especies autóctonas del Anexo II que se encuentren en ellos.

14 El Anexo III de la Directiva sobre hábitats, que versa sobre los criterios de selección de los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria y designarse ZEC, enumera, por lo que respecta a la etapa 1, criterios de evaluación a nivel nacional de la importancia relativa de los lugares para cada tipo de hábitat natural del Anexo I y cada especie del Anexo II.

15 Ahora bien, estos criterios de evaluación sólo se definen en función del objetivo de conservación de los hábitats naturales o de la fauna y flora silvestres que se contemplan, respectivamente, en el Anexo I o en el Anexo II.

16 Se desprende de lo anterior que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats no prevé, por sí mismo, que se tomen en consideración exigencias que no se refieran a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, a la hora de elegir y delimitar los lugares que han de proponerse a la Comisión como lugares que pueden calificarse de importancia comunitaria.

17 FCS sostiene que la identificación y la delimitación de los lugares que deben comunicarse a la Comisión para su designación como ZEC, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats, constituyen medidas adoptadas en virtud de dicha Directiva en el sentido de su artículo 2, apartado 3. Por consiguiente, estima que esta última disposición obliga al Estado miembro a tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales, cuando aplique los criterios contemplados en el Anexo III de dicha Directiva con el fin de elaborar la lista de los lugares que debe remitirse a la Comisión.

18 En opinión del Gobierno finlandés, un Estado miembro puede tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales, cuando propone la lista de lugares a la Comisión, siempre que no comprometa la consecución de los objetivos de protección de la naturaleza que se prevén en la Directiva sobre hábitats. A modo de ejemplo, este Gobierno indica que en el territorio de un Estado miembro puede haber tal cantidad de lugares que pueden considerarse de importancia comunitaria que dicho Estado podría excluir algunos de su lista de propuestas sin poner en peligro la consecución de los mencionados objetivos.

19 A este respecto, procede recordar que el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva sobre hábitats prevé la creación de una red ecológica europea coherente de ZEC, denominada «Natura 2000», que se compone de los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales comprendidos en el Anexo I y de hábitats de especies recogidas en el Anexo II y que debe garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies de que se trate en su área de distribución natural.

20 Asimismo, debe recordarse que el artículo 4 de la Directiva sobre hábitats regula un procedimiento para la clasificación de los parajes naturales como ZEC, que se estructura en varias fases a las que se vinculan determinados efectos jurídicos y que debe permitir, principalmente, el establecimiento de la mencionada red «Natura 2000», tal como se desprende del artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva.

21 En particular, el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva sobre hábitats dispone que la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redactará un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en las listas presentadas por aquéllos.

22 Ahora bien, para elaborar un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria que permita el establecimiento de una red ecológica europea

coherente de ZEC, la Comisión debe disponer de un inventario exhaustivo de los lugares que, a nivel nacional, posean un interés ecológico pertinente en relación con el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres perseguido por la Directiva sobre hábitats. Con este fin, se elabora el inventario con arreglo a los criterios establecidos en el Anexo III (etapa 1) de dicha Directiva.

23 Además, ésta es la única forma posible de alcanzar el objetivo, contemplado en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva sobre hábitats, del mantenimiento o del restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies de que se trate en su área de distribución natural, que puede estar situada a ambos lados de una o varias fronteras interiores de la Comunidad. En efecto, se deriva del artículo 1, letras e) e i), de la Directiva sobre hábitats, en relación con el artículo 2, apartado 1, que el estado de conservación favorable de un hábitat natural o de una especie debe apreciarse en relación con el conjunto del territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado. Así, habida cuenta del hecho de que un Estado miembro no dispone, cuando elabora la lista nacional de lugares, de un conocimiento preciso y detallado de la situación de los hábitats en los demás Estados miembros, no puede por sí solo, aunque existan exigencias económicas, sociales y culturales, o particularidades regionales y locales, excluir lugares que posean a nivel nacional un interés ecológico pertinente para el objetivo de conservación, sin poner en peligro la consecución de este mismo objetivo en el ámbito comunitario.

24 Especialmente, si los Estados miembros pudieran tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales, a la hora de elegir y delimitar los lugares que han de incluirse en la lista que, conforme al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats, deben elaborar y remitir a la Comisión, ésta no siempre tendría la seguridad de contar con un inventario exhaustivo de los lugares que pueden designarse ZEC y el objetivo de la inclusión de estas zonas en una red ecológica europea coherente podría quedar incumplido.

25 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats debe interpretarse en el sentido de que

un Estado miembro no puede tomar en consideración exigencias económicas, sociales y culturales, así como particularidades regionales y locales, como las mencionadas en el artículo 2, apartado 3, de dicha Directiva, a la hora de elegir y delimitar los lugares que deben proponerse a la Comisión como lugares que pueden calificarse de importancia comunitaria.

Costas

26 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido y por el Gobierno finlandés, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), mediante resolución de 21 de julio de 1998, declara:

El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora

silvestres, debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro no puede tomar en consideración exigencias económicas, sociales y culturales, así como particularidades regionales y locales, como las mencionadas en el artículo 2, apartado 3, de dicha Directiva, a la hora de elegir y delimitar los lugares que deben proponerse a la Comisión como lugares que pueden calificarse de importancia comunitaria.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Skouris	Edward	Puissochet
Jann	Sevón	Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 7 de noviembre de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias