SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 5 de diciembre de 2002 *

En el asunto C-324/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. R. Wainwright y la Sra. J. Adda, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por la Sra. C. Pochet, en calidad de agente,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: francés.

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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), así como del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para realizar una adaptación completa y correcta de su Derecho interno a los artículos 1, 4, apartado 5, 5, apartado 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, apartado 1, 22, letras b) y c), y 23, apartado 2, de la citada Directiva, en relación con los anexos II, IV, V y VI de ésta,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. J.-P. Puissochet, Presidente de Sala, y C. Gulmann (Ponente), las Sras. F. Macken y N. Colneric, y el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de septiembre de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de agosto de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a las conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva»), así como del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar una adaptación completa y correcta de su Derecho interno a los artículos 1, 4, apartado 5, 5, apartado 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, apartado 1, 22, letras b) y c), y 23, apartado 2, de la citada Directiva, en relación con los anexos II, IV, V y VI de ésta.

La Directiva

2 El artículo 1 de la Directiva define los principales conceptos utilizados en ésta. El artículo 4, apartado 5, establece el régimen aplicable a los lugares prioritarios incluidos en la lista de lugares de importancia comunitaria. El artículo 5, apartado 4, define el régimen aplicable a los lugares de que se trata mientras dure el período de concertación. Los artículos 6 y 7 versan sobre las medidas necesarias para garantizar la protección de las zonas especiales de conservación y de las zonas de protección especial. Los artículos 12 y 13 contemplan las medidas de protección de las especies animales y vegetales. El artículo 14 se refiere a la recogida de especímenes de las especies de la fauna y flora silvestres. El artículo 15 prohíbe determinados medios no selectivos de captura o de sacrificio de algunas especies de fauna silvestre. El artículo 16, apartado 1, define las condiciones en

las cuales los Estados miembros podrán establecer, para determinados fines, excepciones a algunas disposiciones de la Directiva. El artículo 22, letra b), versa sobre la introducción en la naturaleza de aquellas especies que no sean autóctonas. El artículo 22, letra c), obliga a los Estados miembros a fomentar la educación y la información sobre la necesidad de proteger las especies de fauna y de flora silvestres y sus hábitats, y el artículo 23, apartado 2, exige que las medidas de adaptación del Derecho interno adoptadas por los Estados miembros contengan una referencia a la Directiva o que vayan acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial.

3 A tenor del artículo 23, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma en un plazo de dos años contados a partir de su notificación. Dado que la referida Directiva fue notificada al Reino de Bélgica en junio de 1992, el plazo que se le concedió para aplicarla expiró en junio de 1994.

El procedimiento administrativo previo

4 Al considerar que las distintas medidas que se le había comunicado en el marco de la adaptación del Derecho belga a la Directiva resultaban insuficientes, en particular, para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 1, 4, apartado 5, 5, apartado 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, apartado 1, 22, letras b) y c), y 23, apartado 2, de ésta, la Comisión requirió, el 1 de julio de 1999, al Reino de Bélgica para que presentara sus observaciones sobre este particular.

5 Mediante escritos de 27 de septiembre de 1999 y 16 de febrero de 2000, el Reino de Bélgica comunicó a la Comisión la postura de la Región Flamenca y la del

Presidente del Gobierno valón, respectivamente. El primer escrito anunciaba la elaboración progresiva de las medidas de ejecución de la Directiva, mientras que el segundo comunicaba una serie de Decretos que, en opinión de las autoridades valonas, realizaban la adaptación del Derecho interno a la Directiva.

6 Al estimar que las observaciones que le había presentado el Reino de Bélgica en respuesta al escrito de requerimiento no resultaban satisfactorias, la Comisión emitió un dictamen motivado, el 10 de febrero de 2000, en el cual afirmaba que el citado Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva así como del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para realizar una aplicación completa y correcta de los artículos 1, 4, apartado 5, 5, apartado 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, apartado 1, 22, letras b) y c), y 23, apartado 2, de la Directiva, en relación con los anexos II, IV, V y VI de ésta.

7 Al dictamen motivado siguieron varios escritos de las autoridades belgas que ponían de manifiesto la evolución registrada en la adaptación del Derecho interno a la Directiva.

8 Al estimar que el Reino de Bélgica no había adoptado, dentro del plazo señalado en el dictamen motivado, las medidas necesarias para dar cumplimiento a éste, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

9 En primer lugar, por lo que atañe a la Región Flamenca, la Comisión afirma que las autoridades regionales han omitido adoptar las medidas necesarias para

realizar la adaptación del Derecho interno al conjunto de las disposiciones contempladas en el recurso, con excepción del artículo 22, letra c), de la Directiva. El Reino de Bélgica no niega las imputaciones de la Comisión sobre este particular. Reconoce que las medidas actualmente en vigor únicamente realizan una adaptación parcial del Derecho interno a la Directiva.

10 A continuación, por lo que atañe a la Región de Bruselas-Capital, la Comisión alega que las autoridades competentes no han adoptado las medidas necesarias para realizar la adaptación completa del Derecho interno a los artículos 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, 7 y 22, letra c), de la Directiva. El Reino de Bélgica manifiesta su disconformidad con tales imputaciones.

11 Finalmente, en su réplica, la Comisión desistió de sus imputaciones dirigidas contra la Región valona.

12 Por tanto, resulta que el Reino de Bélgica cuestiona únicamente las imputaciones basadas en la no adaptación del Derecho interno a determinadas disposiciones de la Directiva en la Región de Bruselas-Capital.

13 Por consiguiente, el examen del Tribunal de Justicia debe limitarse a la fundamentación de las citadas imputaciones.

14 En efecto, por lo que atañe a la Región Flamenca, dado que está acreditado que las medidas en vigor al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado no realizaban una adaptación completa del Derecho interno a las disposiciones de la Directiva a que se hacía referencia en el apartado 1 de la presente sentencia, con excepción del artículo 22, letra c), de ésta, debe considerarse fundado dentro de estos límites el recurso de la Comisión.

Sobre la imputación basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva

15 El artículo 6 de la Directiva establece el régimen aplicable a las zonas especiales de conservación, así como a los lugares de importancia comunitaria. Está redactado en los siguientes términos:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias [...].

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 [...].

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 [...] se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones [...].

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.

[...]»

16 Según la Comisión, no se ha adoptado disposición alguna que prevea la obligación de las autoridades competentes de informar a la Comisión acerca de las medidas compensatorias que se hayan adoptado en la Región de Bruselas-Capital en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva.

17 Sin embargo, el Gobierno belga, que no niega la alegación de la Comisión, afirma que no puede realizarse la adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva por medio de una medida normativa. En efecto, la referida disposición no tiene alcance normativo alguno, ya que no crea derechos ni obligaciones para una categoría general de ciudadanos.

18 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, cada uno de los Estados miembros destinatarios de una directiva tiene la obligación de adoptar en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véanse, en particular, las sentencias de 17 de junio de 1999, Comisión/Italia, C-336/97, Rec. I-3771, apartado 19; de 8 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-97/00, Rec. p. I-2053, apartado 9, y de 7 de mayo de 2002, Comisión/Suecia, C-478/99, Rec. p. I-4147, apartado 15).

19 En el presente caso, el artículo 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva obliga al Estado miembro a informar a la Comisión acerca de las medidas compensatorias adoptadas.

20 La finalidad de esta obligación de información es permitir a la Comisión examinar si las medidas compensatorias adoptadas tienen entidad suficiente para garantizar que quede protegida la coherencia global de Natura 2000 y, llegado el caso, actuar en consecuencia.

21 Ahora bien, al no existir una disposición de Derecho interno en la que se prevean modalidades adecuadas de información acerca de las medidas compensatorias adoptadas por la Región de Bruselas-Capital, no puede lograrse el pleno efecto del artículo 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva ni tampoco alcanzarse su objetivo. En efecto, la incertidumbre, a nivel interno, sobre el procedimiento que debe seguirse para cumplir la citada obligación de información puede suponer un obstáculo para que se observe dicha obligación y, por consiguiente, para que se alcance su objetivo, tal como se recordó en el apartado 20 de la presente sentencia.

22 Por lo tanto, tiene fundamento la imputación basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 4, párrafo primero, segunda frase, de la Directiva.

Sobre la imputación basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 7 de la Directiva

23 El artículo 7 de la Directiva dispone:

«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.»

24 La Comisión afirma que la Región de Bruselas-Capital no ha adoptado las medidas necesarias para garantizar la adaptación del Derecho interno al artículo 7 de la Directiva.

25 El Gobierno belga no niega este hecho. Sin embargo, sostiene que el Derecho interno no debe adaptarse al artículo 7. Esto es consecuencia del hecho de que la Región de Bruselas-Capital considera que no es necesario que el artículo 6 de la Directiva sea incorporado al Derecho nacional.

26 Conviene recordar que el artículo 7 de la Directiva prevé que el régimen de protección de las zonas especiales de conservación definido en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sustituirá al régimen de protección derivado del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125), por lo que atañe a las zonas de protección especial clasificadas en virtud de esta última Directiva.

27 Ahora bien, al no existir ninguna medida interna en la que se prevea la aplicación a las zonas de protección especial clasificadas en virtud de la Directiva 79/409 del régimen de protección de las zonas especiales de conservación definido en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva, la consecución del objetivo fijado por el artículo 7 de ésta no puede realizarse en condiciones satisfactorias. En

efecto, para garantizar la aplicación completa de esta disposición, jurídicamente y no sólo de hecho, y cumplir la exigencia de seguridad jurídica, los Estados miembros deben establecer un marco legal preciso en el ámbito de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Italia, C-360/87, Rec. p. I-791, apartados 11 y 13).

28 De ello se desprende que tiene fundamento la imputación basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 7 de la Directiva.

Sobre la imputación basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 22, letra c), de la Directiva

29 El artículo 22 de la Directiva prevé:

«En la aplicación de las disposiciones de la presente Directiva, los Estados miembros:

[...]

c) fomentarán la educación e información general sobre la necesidad de proteger las especies de fauna y flora silvestres y de conservar sus hábitats, así como los hábitats naturales.»

30 La Comisión sostiene que la Región de Bruselas-Capital no le ha comunicado ninguna de las medidas legales, reglamentarias o administrativas utilizadas para adaptar el Derecho interno al artículo 22, letra c), de la Directiva.

31 El Gobierno belga alega que la Región de Bruselas-Capital ha cumplido las obligaciones derivadas del artículo 22, letra c), de la Directiva, al haber realizado mediante distintos convenios la financiación de los programas de educación relativos a la naturaleza.

32 Sobre este particular, conviene destacar que el artículo 22, letra c), de la Directiva obliga a los Estados miembros a fomentar la educación y la información acerca de la necesidad de proteger las especies de fauna y de flora silvestres y de conservar sus hábitats naturales.

33 Ahora bien, aunque las autoridades belgas afirman que financian los programas de educación referentes a la naturaleza y que han celebrado convenios en esta materia con los organismos interesados, no se le ha comunicado a la Comisión medida alguna cuya finalidad sea la aplicación del artículo 22, letra c), de la Directiva en la Región de Bruselas-Capital.

34 En estas circunstancias, debe considerarse fundada la imputación basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 22, letra c), de la Directiva.

35 Procede, pues, declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la citada Directiva al no haber adoptado todas las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para realizar una adaptación completa y correcta del Derecho interno a los artículos 1, 4, apartado 5, 5, apartado 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, apartado 1, 22, letras b) y c), y 23, apartado 2, de la Directiva, en relación con los anexos II, IV, V y VI de ésta.

Costas

36 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de Bélgica. Al haber sido desestimados en lo fundamental los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo**

de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres al no haber adoptado todas las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para realizar una adaptación completa y correcta del Derecho interno a los artículos 1, 4, apartado 5, 5, apartado 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, apartado 1, 22, letras b) y c), y 23, apartado 2, de la citada Directiva, en relación con los anexos II, IV, V y VI de ésta.

2) Condenar en costas al Reino de Bélgica.

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 5 de diciembre de 2002.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.-P. Puissochet