Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 20 de junio de 2024*

Índice

I. Marco jurídico . . . 3

A. Derecho de la Unión . . . 3

B. Derecho búlgaro . . . 6

II. Procedimiento administrativo previo . . . 10

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia . . . 11

IV. Sobre el recurso . . . 13

A. Sobre la primera imputación, basada en la falta de designación de las zonas especiales de conservación . . . 13

1. Alegaciones de las partes . . . 13

2. Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 14

B. Sobre la segunda imputación, basada en la falta de establecimiento de objetivos de conservación detallados y específicos de las zonas especiales de conservación . . . 16

1. Alegaciones de las partes . . . 16

2. Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 19

C. Sobre la tercera imputación, basada en la falta de adopción de las medidas de conservación necesarias . . . 21

1. Alegaciones de las partes . . . 21

2. Apreciación del Tribunal de Justicia . . . 23

D. Sobre la cuarta imputación, basada en la transposición incorrecta al Derecho nacional del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats . . . 24

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

1. Alegaciones de las partes 24

2. Apreciación del Tribunal de Justicia 26

Costas 28

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1 — Falta de designación de zonas especiales de conservación, de objetivos de conservación y de medidas de conservación»

En el asunto C-85/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 8 de febrero de 2022,

Comisión Europea, representada por el Sr. C. Hermes y la Sra. G. Koleva, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Bulgaria, representada inicialmente por las Sras. T. Mitova, E. Petranova y L. Zaharieva y posteriormente por las Sras. T. Mitova y L. Zaharieva, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, y el Sr. J. Passer y la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de

1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»):

– al no haber dado la designación de zonas especiales de conservación, lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, a 194 de los 229 lugares de importancia comunitaria que figuran en las listas establecidas mediante la Decisión 2009/91/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DO 2009, L 43, p. 1), mediante la Decisión 2009/92/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una lista inicial de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica del mar Negro (DO 2009, L 43, p. 59), mediante la Decisión 2009/93/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2009, L 43, p. 63), y mediante la Decisión de Ejecución 2013/23/UE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2012, por la que se adopta la sexta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2013, L 24, p. 58) (en lo sucesivo, conjuntamente, «lugares de importancia comunitaria de que se trata»);

– al haber omitido, de manera sistemática y persistente, establecer objetivos de conservación detallados y específicos para las zonas especiales de conservación de que se trata;

– al haber omitido, de manera sistemática y persistente, adoptar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I de la Directiva sobre los hábitats y de las especies de las enumeradas en el anexo II de dicha Directiva, y

– al no haber transpuesto correctamente al Derecho nacional el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

2 Los considerandos tercero y octavo de la Directiva sobre los hábitats enuncian:

«Considerando que, dado que su objetivo principal es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la presente Directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero; que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas;

[…]

Considerando que conviene aplicar, en cada zona designada, las medidas necesarias habida cuenta de los objetivos de conservación establecidos».

3 El artículo 3, apartados 1 y 2, de dicha Directiva establece:

«1. Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada “Natura 2000”. Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá 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 las especies de que se trate en su área de distribución natural.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE [del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125)].

2. Cada Estado miembro contribuirá a la constitución de Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies a que se refiere el apartado 1. Con tal fin y de conformidad con las disposiciones del artículo 4, cada Estado miembro designará lugares y zonas especiales de conservación, teniendo en cuenta los objetivos mencionados en el apartado 1.»

4 El artículo 4 de la referida Directiva dispone:

«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, solo 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 nueve 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 A tenor del artículo 6, apartados 1 a 3, de la misma Directiva:

«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 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 solo 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.»

B. Derecho búlgaro

6 El artículo 8 de la Zakon za biologichnoto raznoobrazie (Ley de Diversidad Biológica) (DV n.º 77, de 9 de agosto de 2002), en su versión aplicable a los hechos del presente asunto (en lo sucesivo, «ZBR»), establece:

«(1) El Ministerio de Medio Ambiente y Aguas se encargará del estudio, la evaluación y la elaboración de los documentos relativos a los lugares mencionados en el artículo 7, que contendrán:

1. la denominación;

2. el objeto y los objetivos de conservación del lugar protegido;

4. los formularios normalizados cumplimentados con datos y evaluaciones;

5. el material cartográfico y un registro de las coordenadas de los límites del lugar protegido.

(2) Los órganos nacionales y las organizaciones públicas y científicas podrán formular propuestas de lugares objeto de estudio en virtud del apartado 1.

(3) El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques, la Agencia Ejecutiva de Bosques, la Agencia de Geodesia, de Cartografía y del Catastro, así como los municipios, pondrán a disposición del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas los datos a que se refiere el apartado 1, punto 5, contra el pago únicamente de los gastos efectuados por las copias de la documentación correspondiente.

(4) El Ministerio de Medio Ambiente y Aguas informará al público y a las organizaciones encargadas de realizar el estudio previsto en el apartado 2 de su inicio mediante un anuncio publicado en su sitio de Internet y, al menos, en un diario.»

7 El artículo 12 de la ZBR dispone lo siguiente:

«(1) El Ministerio de Medio Ambiente y Aguas elaborará un proyecto de orden para la designación de cada lugar protegido que figure en la lista a que se refiere el artículo 10, apartado 4.

(2) El proyecto de orden mencionado en el apartado 1 indicará:

1. el fundamento de su adopción;

2. la denominación y la localización del lugar protegido;

3. el objeto y los objetivos de conservación del lugar protegido;

4. la superficie total y una descripción de los bienes incluidos en el lugar protegido o una relación de las coordenadas de los límites del lugar protegido;

5. las prohibiciones o restricciones de actividades contrarias a los objetivos de conservación del lugar protegido.

(3) El Ministerio de Medio Ambiente y Aguas informará al público del proyecto de orden elaborado mediante anuncio publicado, al menos, en un diario y en su sitio de Internet. El anuncio indicará dónde y en qué condiciones puede consultarse el texto del proyecto de orden en su totalidad.

(4) El texto íntegro del proyecto de orden se publicará en el sitio de Internet del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas y estará disponible en los edificios administrativos de las inspecciones regionales de medio ambiente y aguas que sean territorialmente competentes para el lugar protegido.

(5) En el plazo de un mes a partir del anuncio mencionado en el apartado 3, las personas interesadas podrán presentar por escrito al ministro de Medio Ambiente y Aguas opiniones, reservas y propuestas sobre el proyecto de orden, en relación únicamente con las prohibiciones o restricciones contempladas en el apartado 2, punto 5.

(6) En el plazo de un mes tras la expiración del plazo previsto en el apartado 5, el ministro de Medio Ambiente y Aguas adoptará una decisión definitiva a la vista de los dictámenes, reservas y propuestas emitidos y adoptará una orden por la que se designará el lugar protegido de que se trate.

(7) La orden a que se refiere el apartado 6 será definitiva y no podrá ser objeto de recurso.»

8 Con arreglo al artículo 19 de la ZBR:

«(1) Cuando exista un riesgo de deterioro de los lugares incluidos en la lista a que se refiere el artículo 10, apartado 2, antes de su designación como zonas de conservación, el ministro de Medio Ambiente y Aguas prohibirá o restringirá, mediante orden publicada en el Diario Oficial, actividades específicas en dichos lugares por un período no superior a dos años, salvo en los lugares afectos a la defensa nacional y al uso las fuerzas armadas.

(2) El recurso contra la orden a que se refiere el apartado 1 no suspenderá su ejecución.»

9 El artículo 27 de la ZBR está redactado como sigue:

«Podrán elaborarse planes de gestión para las zonas de conservación contempladas en el artículo 3, apartado 1, punto 1.»

10 El artículo 29 de la ZBR prevé:

«(1) Los planes de gestión a que se refiere el artículo 27 establecerán medidas destinadas a evitar el deterioro de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como que se pongan en peligro las especies para cuya conservación se hayan designado las zonas correspondientes y la perturbación de tales especies

(2) Las medidas a que se refiere el apartado 1 incluirán:

1. la prohibición o restricción de actividades contrarias a las exigencias de conservación de los lugares protegidos de que se trate;

2. actividades de prevención destinadas a evitar acontecimientos adversos previsibles;

3. actividades de apoyo, orientación y regulación;

4. el restablecimiento de hábitats naturales y de hábitats de especies o poblaciones de especies de fauna y flora;

5. la realización de investigaciones científicas, de actividades educativas y de actuaciones de seguimiento.

(3) Al adoptar las medidas a que se refiere el apartado 2, se tendrán en cuenta, en la medida de lo posible, los siguientes elementos:

1. las particularidades regionales y locales, excepto las relativas a la conservación de la biodiversidad, así como las exigencias de la sociedad;

2. la utilización sostenible de los recursos naturales.

(4) En las zonas protegidas para las que se haya previsto cofinanciación en virtud del artículo 10, apartado 6, y para las que se hayan definido medidas con arreglo al apartado 1, pero cuya ejecución haya sido aplazada debido a un retraso en la cofinanciación, no se aplicará ninguna medida nueva que pueda dar lugar a la degradación de la zona protegida de que se trate.»

11 El artículo 30 de la ZBR dispone lo siguiente:

«(1) Los planes de ordenación, los planes regionales de desarrollo de las zonas forestales, los planes y programas forestales y los programas nacionales y regionales elaborados en virtud de otras leyes deberán ajustarse a las órdenes contempladas en el artículo 12, apartado 6, en el artículo 16, apartado 4, y a las medidas previstas en el artículo 29.

(2) Con el fin de garantizar los vínculos entre zonas de conservación, los planes y proyectos a que se refiere el apartado 1 incluirán medidas y acciones de protección de los elementos paisajísticos que, sobre la base de su estructura lineal y continua o de una función de enlace, sean importantes para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las poblaciones y especies vegetales y animales.»

12 Con arreglo al artículo 35 de la ZBR:

«Las especies vegetales, animales y fúngicas de la flora, de la fauna y de los hongos silvestres de la República de Bulgaria estarán protegidas en su medio natural mediante:

1. la conservación de sus hábitats en la red ecológica nacional;

2. la inclusión de la especie en un régimen de protección o de utilización regulada;

3. el mantenimiento o el restablecimiento de las condiciones del hábitat de conformidad con las exigencias ecológicas de las especies de que se trate;

4. la elaboración y aplicación de planes de acción para especies con diferentes niveles de amenaza;

5. la reintroducción de especies desaparecidas y la reconstitución de las poblaciones de especies raras y amenazadas;

6. el control y la regulación de las especies no autóctonas que se introduzcan o podrían introducirse de forma deliberada o accidental en la naturaleza y que amenacen a las especies autóctonas.»

13 El artículo 115 de la ZBR está redactado como sigue:

«(1) El ministro de Medio Ambiente y Aguas:

1. aplicará la política estatal en materia de protección y mantenimiento de la biodiversidad;

[…]

4. creará y gestionará la red ecológica nacional;

[…]

6. coordinará las actividades de los demás ministerios, departamentos, municipios, organizaciones públicas e institutos científicos y universitarios en materia de conservación de la biodiversidad;

7. organizará el control de las actividades de los propietarios o usuarios de las tierras, de las zonas forestales y de las masas de agua incluidas en la red ecológica nacional;

[…]

9. elaborará y aplicará mecanismos para fomentar las actividades de los propietarios o los usuarios, de las organizaciones no gubernamentales y de las asociaciones y otras entidades destinadas a la conservación, el mantenimiento y el restablecimiento de la biodiversidad;

[…]».

14 El artículo 118, apartado 1, de la ZBR establece:

«El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques, el Ministerio de Desarrollo Regional y Obras Públicas y los demás órganos nacionales y sus subdivisiones, así como los municipios, en el marco de sus respectivas competencias:

1. llevarán a cabo acciones de conservación de la biodiversidad;

2. integrarán la conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos biológicos en todos los planes, proyectos, programas, políticas y estrategias en el sector correspondiente, incluyendo ante todo actividades de conservación de la biodiversidad, de conformidad con las prioridades establecidas por la presente Ley, la estrategia nacional y el plan nacional de conservación de la biodiversidad;

[…]».

15 El artículo 119, apartado 1, de la ZBR dispone:

«El Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Bosques, los municipios y las personas físicas y jurídicas —propietarios y usuarios de territorios forestales, terrenos y masas de agua de la red ecológica nacional— velarán por su gestión y protección de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en otras leyes especiales.»

II. Procedimiento administrativo previo

16 Mediante las Decisiones 2009/91, 2009/92 y 2009/93, así como mediante la Decisión de Ejecución 2013/23, la Comisión elaboró listas de lugares de importancia comunitaria para las regiones biogeográficas alpina, del mar Negro y continental. Estas listas fueron actualizadas mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2015/2375 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2015, por la que se adopta la tercera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica del mar Negro (DO 2015, L 338, p. 938), y mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2018/43 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2017, por la que se adopta la undécima lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2018, L 15, p. 397).

17 El plazo de seis años para dar a estos lugares la designación de zonas especiales de conservación, establecido en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, expiró el 12 de diciembre de 2014 para los lugares a los que se refieren las Decisiones 2009/91, 2009/92 y 2009/93 y el 16 de noviembre de 2018 para los lugares a los que hace referencia la Decisión de Ejecución 2013/23.

18 Mediante escrito de 5 de octubre de 2016, la Comisión instó a la República de Bulgaria a que le comunicase las medidas adoptadas para dar a los lugares de importancia comunitaria la designación de zonas especiales de conservación, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, y para fijar las medidas de conservación necesarias con arreglo al artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva.

19 Habida cuenta de la respuesta de la República de Bulgaria, de 14 de diciembre de 2016, la Comisión consideró que este Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las referidas disposiciones y, el 25 de enero de 2019, le remitió un escrito de requerimiento.

20 En su respuesta a dicho escrito de requerimiento, de 21 de mayo de 2019, las autoridades búlgaras presentaron detalladamente el nuevo enfoque adoptado para la gestión de las zonas protegidas en el marco de Natura 2000. Sobre este particular, esas autoridades indicaron que se estaba elaborando un documento con el fin de determinar un método para establecer los objetivos de conservación de dichas zonas.

21 El 18 de mayo de 2020, las referidas autoridades informaron a la Comisión, en particular, de los avances en la elaboración de dicho documento y de la designación de las zonas especiales de conservación.

22 Tras haber examinado la información facilitada a tal respecto por la República de Bulgaria, la Comisión emitió un dictamen motivado, con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo primero, recibido por dicho Estado miembro el 2 de julio de 2020, instándole a adoptar las medidas

necesarias para dar cumplimiento a la Directiva sobre los hábitats. En este dictamen motivado, la Comisión imputaba a dicho Estado miembro el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de dicha Directiva:

– al no haber dado la designación de zonas especiales de conservación, dentro del plazo previsto, a 207 de los 229 lugares de importancia comunitaria de que se trata;

– al haber omitido, de manera sistemática y persistente, fijar objetivos de conservación detallados y específicos para las zonas especiales de conservación de que se trata;

– al haber omitido, de manera sistemática y persistente, adoptar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I de la Directiva sobre los hábitats y de las especies naturales de las enumeradas en el anexo II de dicha Directiva, y

– al no haber transpuesto correctamente al Derecho búlgaro el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

23 El plazo para conformarse al dictamen motivado se había señalado para el 2 de octubre de 2020.

24 Mediante escrito de 29 de septiembre de 2020, la República de Bulgaria respondió al referido dictamen motivado.

25 El 8 de febrero de 2022, la Comisión interpuso el presente recurso, al estimar, después de haber analizado la respuesta de las autoridades búlgaras y el resto de la información disponible, que la República de Bulgaria no había adoptado las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

26 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 2023, se suspendió el procedimiento en el presente asunto hasta el pronunciamiento de la sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-116/22, EU:C:2023:687).

27 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 2023, se reanudó el procedimiento en el presente asunto.

28 Mediante escrito de 1 de diciembre de 2023, el Tribunal de Justicia instó a la República de Bulgaria y a la Comisión a pronunciarse sobre la incidencia, en el presente asunto, de las sentencias de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:524), y de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-116/22, EU:C:2023:687).

29 En respuesta a dicho escrito, la Comisión señaló, mediante carta de 15 de diciembre de 2023, que, en su recurso, había recordado las exigencias de especificidad y precisión de los objetivos de conservación por cuanto, en primer lugar, deben ser específicos de la zona especial de conservación de que se trate; en segundo lugar, deben cubrir todas las especies y todos los tipos

de hábitats de importancia comunitaria; en tercer lugar, han de identificar claramente los diferentes tipos de hábitats y de especies de que se trate; en cuarto lugar, deben indicar claramente el estado que deben alcanzar el tipo de hábitats y las especies de la zona en cuestión, y, en quinto lugar, han de ser cuantificables y mensurables.

30 En opinión de la Comisión, la sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-116/22, EU:C:2023:687), carece de pertinencia en el presente asunto, en la medida en que no aporta precisiones respecto a las exigencias de especificidad y precisión de dichos objetivos de conservación.

31 En cuanto a la exigencia relativa al carácter cuantificable y mensurable de los objetivos de conservación, la Comisión recordó que, en su recurso, había considerado que los objetivos de conservación establecidos por la República de Bulgaria en 11 órdenes de designación de zonas especiales de conservación adoptadas durante el período comprendido entre los años 2015 y 2019, así como en 25 órdenes de designación de tales zonas adoptadas en 2020, no eran específicos de las zonas especiales de conservación de que se trata ni eran suficientemente precisos, debido a que no resultaban ni cuantificables ni mensurables, y también debido a que no cumplían otras exigencias en materia de especificidad, requeridas por el Tribunal de Justicia.

32 La Comisión añadió que, en apoyo de la imputación basada en que la República de Bulgaria había omitido, de manera sistemática y persistente, fijar objetivos de conservación y medidas de conservación, infringiendo de ese modo, respectivamente, los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, ella había aportado ejemplos representativos, dado que el recurso se refería a todos los objetivos de conservación y al conjunto de las medidas de conservación que la República de Bulgaria había definido y adoptado al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado.

33 La Comisión concluyó que su interpretación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, expuesta en el marco del cuarto motivo, era conforme con las sentencias de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:524), y de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-116/22, EU:C:2023:687).

34 Mediante escrito de 18 de diciembre de 2023, la República de Bulgaria sostuvo que, por lo que respecta a la designación de las zonas especiales de conservación, no podía comparar la protección concedida, por un lado, por la normativa búlgara a los lugares de importancia comunitaria de que se trata y, por otro lado, por las normativas nacionales a las que se refieren las sentencias de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:524), y de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-116/22, EU:C:2023:687).

35 No obstante, indicó que las exigencias previstas en los artículos 4, apartado 4, y 6 de la Directiva sobre los hábitats se aplican *de facto*, de conformidad con la normativa búlgara, a todos los lugares de importancia comunitaria de que se trata.

36 Por lo que respecta a la fijación de los objetivos de conservación, la República de Bulgaria consideró que, a diferencia de las partes demandadas en los asuntos que dieron lugar a las referidas sentencias, ella había sostenido en la fase escrita del procedimiento que, en su caso, se habían fijado objetivos de conservación respecto de todas las zonas especiales de conservación de que se trata dentro de plazo.

37 Precisó que, a la luz de las sentencias de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:524), y de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-116/22, EU:C:2023:687), el enfoque de la Comisión sobre la manera de establecer dichos objetivos de conservación es, a su juicio, demasiado formal, en la medida en que no tiene en cuenta la diversidad de las especies y de los hábitats ni las circunstancias propias de cada Estado miembro.

38 En cuanto a la designación de las medidas de conservación, la República de Bulgaria subrayó que había adoptado medidas específicas, incluidas medidas activas, relativas a grupos de especies y de hábitats específicos y que había presentado los documentos pertinentes a este respecto.

39 Alegó que, no obstante, la Comisión no formuló observaciones en relación con dichos documentos, pese a lo cual afirmó de manera general que la práctica de la República de Bulgaria no es conforme con la Directiva sobre los hábitats, y ello sin fundamentar esta afirmación en pruebas concretas.

IV. Sobre el recurso

A. Sobre la primera imputación, basada en la falta de designación de las zonas especiales de conservación

1. Alegaciones de las partes

40 En su recurso, la Comisión reprocha a la República de Bulgaria que haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber dado la designación de zonas especiales de conservación a 194 de los 229 lugares de importancia comunitaria de que se trata, antes del 12 de diciembre de 2014 en lo que atañe a los lugares a los que se refieren las Decisiones 2009/91, 2009/92 y 2009/93, así como antes del 16 de noviembre de 2018 en lo que respecta a los lugares a los que se refiere la Decisión de Ejecución 2013/23.

41 La Comisión sostiene que el plazo de seis años de que disponen los Estados miembros para conformarse a las exigencias del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats es lo suficientemente amplio como para que estos puedan adoptar las medidas nacionales eficaces que permitan gestionar la red Natura 2000 y determinar las competencias de las autoridades nacionales y regionales a este respecto.

42 Según la Comisión, antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 2 de octubre de 2020, la República de Bulgaria había designado como zonas especiales de conservación solamente 35 de los 229 lugares de importancia comunitaria de que se trata. Indica que otros 150 lugares más fueron designados zonas especiales de conservación mediante órdenes publicadas después de dicha fecha, de modo que el número de lugares todavía por designar como zonas especiales de conservación asciende a 44.

43 En su escrito de contestación, la República de Bulgaria replica que el ministro de Medio Ambiente y Aguas adoptó, antes del 31 de marzo de 2021, las órdenes de designación de todas las zonas especiales de conservación no designadas hasta entonces, para las que no era necesaria ninguna adaptación de los límites espaciales. No obstante, la República de Bulgaria admite que, hasta la

fecha, aún no se han adoptado órdenes de designación de zonas especiales de conservación para 44 de los lugares que son objeto del presente asunto, ya que los límites espaciales de esas zonas deben modificarse tras haberse descubierto imprecisiones en relación con sus objetivos de conservación.

44 La República de Bulgaria añade que la normativa nacional prevé mecanismos adecuados de protección preventiva para el período anterior a la publicación oficial de las órdenes de designación de zonas especiales de conservación. Así, dicho Estado miembro indica, a modo de ejemplo, que, con arreglo al artículo 8, apartado 1, de la ZBR, la documentación de cada lugar propuesto para ser designado zona especial de conservación debe contener el nombre, el objeto y los objetivos de conservación para la zona de que se trate, el formulario normalizado que contenga datos y evaluaciones, el material cartográfico y el registro de las coordenadas de los límites espaciales de la zona de que se trate. Además, la República de Bulgaria aporta datos que demuestran el estado satisfactorio, en su opinión, de la protección de los lugares de importancia comunitaria en Bulgaria.

45 En su escrito de réplica, la Comisión subraya, en particular, que la conservación de los lugares de importancia comunitaria antes de su designación como zonas especiales de conservación no dispensa al Estado miembro de que se trate de su obligación de proceder a tal designación, prevista en el artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva.

46 En su dúplica, la República de Bulgaria reconoce el retraso en la publicación oficial de los actos administrativos generales para la designación de las zonas especiales de conservación, pero sostiene que, de conformidad con la normativa nacional, se ha garantizado el cumplimiento de las exigencias previstas en los artículos 4, apartado 4, y 6 de la Directiva sobre los hábitats en relación con todos los lugares de importancia comunitaria de que se trata, ya que el objeto y los objetivos de conservación de dichos lugares están definidos en la documentación prevista en el artículo 8, apartado 1, de la ZBR.

47 La República de Bulgaria subraya que la carga administrativa vinculada a la designación de las zonas especiales de conservación es más importante para los Estados miembros que, como la República de Bulgaria, se caracterizan por una extensión significativa de la red de lugares de importancia comunitaria con respecto a su territorio nacional, así como por el gran número de especies y tipos de hábitats naturales protegidos en dichos lugares. Además, a su juicio, la biodiversidad está mejor protegida en el seno de dichos Estados, ya que han cumplido en mayor medida las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

48 Cabe recordar, con carácter preliminar, que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a contribuir a la constitución de la red Natura 2000 en función de la representación que tengan en sus respectivos territorios los tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de dicha Directiva y de los hábitats de especies que figuran en el anexo II de la citada Directiva y a designar, con tal fin y de conformidad con el artículo 4 de esa Directiva, al término del procedimiento en ella previsto, lugares como zonas especiales de conservación [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 26].

49 El procedimiento de designación de los lugares de importancia comunitaria como zonas especiales de conservación, en los términos que establece el artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats, se desarrolla en cuatro etapas. Según el apartado 1 de dicho artículo, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares y esta lista se remitirá a la Comisión (primera etapa). Conforme al apartado 2 de dicho artículo, 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 elaboradas por los Estados miembros (segunda etapa). Sobre la base de ese proyecto de lista, la Comisión aprobará la lista de lugares seleccionados (tercera etapa). Con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, una vez elegido un lugar de importancia comunitaria, el Estado miembro de que se trate le dará 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 o de una especie, así como para la coherencia de Natura 2000 (cuarta etapa) [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 27 y jurisprudencia citada].

50 La República de Bulgaria no niega no haber dado formalmente la designación de zonas especiales de conservación a todos los lugares de importancia comunitaria de que se trata al término del plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 2 de octubre de 2020. No obstante, invoca el hecho de que, a pesar de la falta de esta designación formal, la normativa nacional aplicable prevé mecanismos adecuados de protección preventiva para el período anterior a la publicación oficial de las órdenes de designación de los lugares de importancia comunitaria como zonas especiales de conservación.

51 A este respecto, procede subrayar que varios Estados miembros han formulado una alegación similar en el marco de recursos por incumplimiento que han dado lugar a la condena de dichos Estados, a saber, la República Portuguesa [sentencia de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación), C-290/18, EU:C:2019:669, apartados 31, 35 y 37], Irlanda [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartados 46 a 56], y la República Federal de Alemania [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartados 30 a 37].

52 Pues bien, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 32 y jurisprudencia citada].

53 El hecho de que la normativa nacional de un Estado miembro conceda protección a los lugares de importancia comunitaria no puede eximir a dicho Estado de su obligación específica, prevista en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, de designar formalmente dichos lugares como zonas especiales de conservación [véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 51, y de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 33].

54 En efecto, esa designación constituye una etapa indispensable en el marco del régimen de protección de los hábitats y de las especies previsto por dicha Directiva [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 34 y jurisprudencia citada].

55 En estas circunstancias, procede declarar que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber dado la designación de zonas especiales de conservación, lo antes posible y dentro del plazo máximo de seis años establecido en dicha disposición, a 194 de los 229 lugares de importancia comunitaria de que se trata.

B. Sobre la segunda imputación, basada en la falta de establecimiento de objetivos de conservación detallados y específicos de las zonas especiales de conservación

1. Alegaciones de las partes

56 En su recurso, la Comisión reprocha a la República de Bulgaria que haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al haber omitido, de manera sistemática y persistente, establecer objetivos de conservación suficientemente detallados y específicos para cada una de las zonas especiales de conservación.

57 Dicha institución considera que la obligación de establecer, en el plazo de seis años previsto en esa disposición, objetivos de conservación para cada zona especial de conservación, que deben ser específicos de cada una de ellas y de los diferentes tipos de hábitats y especies, exhaustivos, cuantificados y mensurables, se basa en la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), apartados 46 a 52.

58 La Comisión sostiene, en particular, que, durante el período comprendido entre los años 2015 y 2019, la República de Bulgaria adoptó 11 órdenes de designación de zonas especiales de conservación, que indican objetivos de conservación idénticos para cada zona y están formulados de manera demasiado general, incumpliendo así las exigencias derivadas de la sentencia mencionada en el apartado anterior.

59 En cuanto a las 25 órdenes de designación de las zonas especiales de conservación adoptadas durante el año 2020, alega que están formuladas de manera demasiado general, limitándose a prever la conservación y el mantenimiento de los hábitats naturales y, en su caso, una mejora del estado de los hábitats o de las especies de que se trata.

60 Asimismo, la Comisión responde a la alegación formulada por la República de Bulgaria durante el procedimiento administrativo previo, según la cual los objetivos de conservación para los lugares de importancia comunitaria a los que no se ha dado la designación de zonas especiales de conservación se establecen o bien en órdenes de designación de las zonas de protección especial, adoptadas de conformidad con la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17 (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), por corresponder los límites espaciales de las zonas de protección especial a los de los lugares de importancia comunitaria, o bien en la documentación relativa a cada lugar de importancia comunitaria publicado en el sitio de Internet del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas.

61 A este respecto, la Comisión señala que los objetivos de conservación de los hábitats de las aves no pueden considerarse específicos de las especies distintas de las aves ni de los tipos de hábitats comprendidos únicamente en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre los hábitats y que, en cualquier caso, los objetivos de conservación establecidos por la República de Bulgaria para las zonas de protección especial están formulados de manera general y, por ello, no cumplen las exigencias relativas al carácter específico y detallado de tales objetivos.

62 Por cuanto concierne al documento relativo al método para establecer los objetivos de conservación de las zonas protegidas en el marco de Natura 2000, que estaba siendo elaborado por las autoridades búlgaras en la fase administrativa previa del procedimiento, tal como se ha mencionado en el apartado 20 de la presente sentencia, la Comisión considera que dicho documento, al tener carácter «informativo» y «consultivo», no establece ni reexamina los objetivos de conservación concretos y específicos de los lugares de importancia comunitaria de que se trata, sino que se limita a dar indicaciones sobre el establecimiento de futuros objetivos de conservación.

63 En su escrito de contestación, la República de Bulgaria replica que la Directiva sobre los hábitats no determina las exigencias en cuanto a la especificidad y el carácter mensurable de los objetivos de conservación de los lugares de importancia comunitaria.

64 Sobre este particular, aduce que el respeto del principio general de seguridad jurídica se opone a que la Comisión imponga a los Estados miembros exigencias que vayan más allá de las previstas expresamente, de manera clara y precisa por la Directiva sobre los hábitats.

65 Según la República de Bulgaria, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), a la que la Comisión hace referencia en su escrito de recurso, no obliga a los Estados miembros a formular los objetivos de conservación de manera cuantificable.

66 La República de Bulgaria estima que, contrariamente a lo que alega la Comisión, no había sostenido durante el procedimiento administrativo previo que los objetivos de conservación de las aves silvestres establecidos para las zonas de protección especial fueran pertinentes por lo que respecta a los lugares de importancia comunitaria contemplados en la Directiva sobre los hábitats. De hecho, a su juicio, es así no en lo que respecta a los objetivos de conservación, sino a las medidas de conservación.

67 Dicho Estado miembro sostiene, además, que en Bulgaria los objetivos de conservación de los lugares de importancia comunitaria están previstos en la ZBR y, más concretamente, en los documentos mencionados en el artículo 8, apartado 1, de esta Ley, en los actos administrativos y en los documentos pertinentes a tal respecto. Asimismo, aduce que transmitió a la Comisión los formularios normalizados debidamente cumplimentados contemplados en dicha disposición, que contenían las evaluaciones cuantitativas y cualitativas específicas de los hábitats y de las especies para cada lugar de importancia comunitaria de que se trata.

68 Por otra parte, alega que el documento relativo al método para establecer los objetivos de conservación de las zonas protegidas en el marco de Natura 2000, mencionado en el apartado 20 de la presente sentencia, se publica actualmente en el sitio de Internet del sistema de información búlgaro relativo a los lugares comprendidos en la red Natura 2000.

69 La República de Bulgaria añade que, desde la recepción del escrito de requerimiento de la Comisión, ha adoptado varias órdenes de designación de zonas especiales de conservación que cumplen los requisitos fijados por la Comisión. Indica que estas órdenes incluyen los objetivos de conservación específicos de las zonas especiales de conservación de que se trata y los convierten, por lo tanto, en vinculantes.

70 Según este Estado miembro, para cumplir la exigencia, invocada por la Comisión, de formular dichos objetivos de conservación de manera detallada, es necesario disponer de datos procedentes de estudios sistemáticos que cubran un período de tiempo significativo y demuestren la evolución del estado de las especies y los principales factores que las afectan. Pues bien, a su juicio, las lagunas en los conocimientos científicos acumuladas durante el período anterior a 2007 no pueden colmarse a corto plazo.

71 En su escrito de réplica, la Comisión alega que los objetivos de conservación formulados de manera demasiado general en la práctica administrativa de las autoridades búlgaras no cumplen las exigencias derivadas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

72 Dicha institución sostiene que la República de Bulgaria no ha demostrado, en su escrito de contestación, que los objetivos de conservación establecidos por ella sean suficientemente precisos. Afirma que dicho Estado miembro se limitó a citar numerosos actos reproducidos en los anexos de su escrito de contestación. Ahora bien, según indica, no incumbe ni a la Comisión ni al Tribunal de Justicia examinar tales anexos, dado que su contenido no se ha expuesto suficientemente en el escrito de contestación a la demanda.

73 En cuanto a los formularios normalizados presentados por la República de Bulgaria, tal como se mencionan en el apartado 67 de la presente sentencia, la Comisión sostiene que contienen una descripción del estado real de las zonas especiales de conservación de que se trata sin precisar, no obstante, el estado que deben alcanzar las especies y los tipos de hábitats en dichas zonas. Por lo tanto, esos formularios no pueden compensar los objetivos de conservación para tales zonas que un Estado miembro está obligado a establecer.

74 Por lo que respecta a la falta de conocimientos científicos suficientes que no pueda colmarse a corto plazo, invocada por la República de Bulgaria, la Comisión recuerda, citando la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 89, que los Estados miembros no pueden esgrimir disposiciones, prácticas o circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión.

75 La Comisión reconoce que los procesos naturales dinámicos en las zonas especiales de conservación de que se trata pueden a veces exigir la adaptación de los objetivos de conservación, así como de las medidas de conservación, para estas zonas. Sin embargo, los Estados miembros no pueden eludir la realización de tales adaptaciones limitándose a definir objetivos de conservación muy generales.

76 En su escrito de dúplica, la República de Bulgaria subraya que los objetivos generales de los lugares de la red Natura 2000 ya están previstos en el artículo 5 de la ZBR, que dispone que las zonas especiales de conservación están destinadas a la protección o al restablecimiento del estado favorable de los hábitats naturales existentes en dichas zonas, así como de las especies en su área natural de distribución.

77 En cuanto a los objetivos de conservación especificados en las órdenes de designación de las zonas especiales de conservación, este Estado miembro presenta, a título de ejemplo, los objetivos previstos en la orden de designación de la zona «BG0000119 “Trite bratiya”».

78 La República de Bulgaria considera que las exigencias de la Comisión en cuanto al carácter específico y detallado de los objetivos de conservación son excesivas, en la medida en que el restablecimiento de la situación de los tipos de hábitats naturales y de las especies es un proceso complejo y dinámico que requiere recursos importantes y un seguimiento duradero.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

79 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, si bien el tenor del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats no menciona expresamente la obligación de determinar los objetivos de conservación, esta disposición exige que las autoridades competentes del Estado miembro afectado, cuando designen la zona especial de conservación, fijen 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. Pues bien, fijar esas prioridades implica que esos objetivos de conservación hayan sido establecidos previamente [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 105 y jurisprudencia citada].

80 Para ser considerados «objetivos de conservación», en el sentido de la Directiva sobre los hábitats, los objetivos fijados no deben ser enunciados de manera general, sino que deben ser específicos y precisos [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartados 107 y 114 y jurisprudencia citada].

81 Por ello, los objetivos de conservación deben establecerse sobre la base de información fundamentada en una evaluación científica de la situación de las especies y de sus hábitats en el lugar de que se trate. En efecto, dado que, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, durante el procedimiento de designación de los lugares como zonas especiales de conservación, los lugares propuestos por los Estados miembros deben serlo sobre la base de los criterios establecidos en el anexo III de dicha Directiva y de la información científica pertinente, tal información también puede garantizar la especificidad y precisión de los objetivos de conservación [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 115].

82 Además, si bien los objetivos de conservación fijados por un Estado miembro deben permitir comprobar si las medidas de conservación basadas en ellos son adecuadas para alcanzar el estado de conservación deseado del lugar de que se trate, no es menos cierto que la necesidad de formular estos objetivos de manera cuantitativa y mensurable debe examinarse en cada caso concreto y no puede considerarse una obligación general para los Estados miembros [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 116].

83 En efecto, puede ocurrir que el enfoque cuantitativo y mensurable de la determinación de los objetivos de conservación se adapte mal a determinados hábitats complejos y a determinadas zonas de conservación de carácter dinámico, cuyos elementos varían de manera considerable en

función de factores externos al entorno o interactúan de manera importante con otros hábitats y zonas de conservación [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 117].

84 Por lo tanto, incumbe, en principio, a la Comisión aportar la prueba de que, en cada caso concreto, el Estado miembro afectado está obligado a formular los objetivos de conservación de manera cuantitativa y mensurable con el fin de garantizar el estado de conservación deseado del lugar de que se trate [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 118].

85 Por otro lado, habida cuenta de la obligación que le incumbe de probar el incumplimiento alegado, la Comisión no puede eximirse, con el pretexto de reprochar al Estado miembro afectado un incumplimiento general y persistente de las obligaciones que este tiene en virtud del Derecho de la Unión, de cumplir esa obligación de aportar la prueba del incumplimiento reprochado sobre la base de datos concretos que concurren en la infracción de las disposiciones específicas que invoca ni basarse en meras presunciones o causalidades esquemáticas [sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 112 y jurisprudencia citada].

86 En el presente asunto, la Comisión ha presentado ciertamente ejemplos concretos de órdenes de designación de zonas especiales de conservación en las que los objetivos de conservación de los hábitats y de las especies de que se trata no están formulados de manera suficientemente detallada y específica para las zonas especiales de conservación de que se trata.

87 Dicho esto, por una parte, la Comisión presentó esos ejemplos únicamente para ilustrar la práctica general y estructural de la República de Bulgaria, que, según dicha institución, es contraria al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

88 Así, en las pretensiones formuladas en su recurso, la Comisión no solicitó al Tribunal de Justicia que declarase que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha disposición por no haber establecido los objetivos de conservación de manera detallada y específica, cuantitativa y mensurable en lo que atañe a los hábitats y a las especies existentes en los lugares a que se refieren las órdenes mencionadas por dicha institución con carácter ilustrativo en el escrito de interposición del recurso.

89 Por otra parte, el presente recurso versa sobre un gran número de lugares de importancia comunitaria situados en las regiones biogeográficas alpina, del mar Negro y continental, que se caracterizan por una gran diversidad de las especies y de los hábitats.

90 En esas circunstancias, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incumbía a la Comisión demostrar que los ejemplos aportados en apoyo de la imputación encaminada a que se declare el incumplimiento general y estructural de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los hábitats son representativos de todos los lugares de importancia comunitaria de que se trata [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 124 y jurisprudencia citada].

91 En el caso de autos, es preciso señalar que ni en el escrito de interposición del recurso ni en su escrito de réplica esta institución ha demostrado de modo suficiente en Derecho, mediante argumentos y datos suficientemente precisos, claros y detallados, que los ejemplos de órdenes de

designación de las zonas especiales de conservación en las que los objetivos de conservación de los hábitats y de las especies de que se trata no están formulados de manera cuantitativa y mensurable, que invocó para ilustrar la práctica general y estructural de la República de Bulgaria, sean representativos del conjunto de las zonas especiales de conservación de que se trata.

92 Por lo tanto, la segunda imputación debe ser desestimada.

C. Sobre la tercera imputación, basada en la falta de adopción de las medidas de conservación necesarias

1. Alegaciones de las partes

93 En su recurso, la Comisión sostiene que la República de Bulgaria ha incumplido de manera sistemática y persistente la obligación que le incumbe en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats de fijar las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I de dicha Directiva y de las especies de las enumeradas en su anexo II presentes en los lugares de importancia comunitaria de que se trata.

94 Más concretamente, la Comisión considera que esta situación es consecuencia de la falta de fijación por la República de Bulgaria de objetivos de conservación detallados y específicos de los lugares de importancia comunitaria de que se trata. A este respecto, sostiene que, como se desprende de la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), apartado 85, tales medidas de conservación deben basarse en objetivos de conservación específicos de la zona especial de conservación de que se trate.

95 La Comisión alega que la República de Bulgaria reconoció, en el procedimiento administrativo previo, el retraso de los trabajos legislativos destinados a otorgar carácter vinculante a los planes de gestión territoriales que contienen dichas medidas de conservación.

96 Por lo que respecta a las medidas de conservación previstas en las 11 órdenes de designación de zonas especiales de conservación adoptadas entre 2015 y 2019, la Comisión sostiene que dichas órdenes se refieren únicamente a 11 de los 229 lugares de importancia comunitaria que la República de Bulgaria está obligada a proteger. Alega, además, que para la mayoría de estos lugares son necesarias medidas activas específicamente orientadas a cada una de las diferentes especies y a cada uno de los diferentes tipos de hábitats que se encuentren en un estado de conservación desfavorable para alcanzar los objetivos previstos. Afirma que, por tanto, las medidas activas deben determinarse en función de los objetivos de conservación detallados específicos de cada lugar de importancia comunitaria de que se trate, inexistentes en dichas órdenes.

97 En lo que atañe a las medidas de protección adoptadas por la República de Bulgaria respecto de las zonas de protección especial con arreglo a la Directiva sobre las aves, la Comisión admite que, ciertamente, determinadas medidas adoptadas para las especies de aves, en particular las medidas de conservación, pueden ser útiles indirectamente también para las especies y los hábitats protegidos en el marco de lugares de importancia comunitaria de conformidad con la Directiva sobre los hábitats. Sin embargo, a su juicio, esta circunstancia no puede eximir a las autoridades

búlgaras de su obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias para todas las especies y para todos los tipos de hábitats previstos en la Directiva sobre los hábitats, que están protegidos en los lugares de importancia comunitaria de que se trata.

98 Por lo que respecta a los diferentes actos administrativos y normativos, así como a otros documentos estratégicos, indicados por la República de Bulgaria durante el procedimiento administrativo previo, en los que, según dicho Estado miembro, figuran medidas relacionadas con la conservación, el mantenimiento o el restablecimiento del estado de los hábitats y de las especies en los lugares de importancia comunitaria de que se trata, la Comisión considera que tales medidas, que son demasiado generales e incompletas, no constituyen medidas de conservación en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

99 La Comisión estima que las nuevas órdenes de designación de zonas especiales de conservación, comunicadas por la República de Bulgaria durante el mes de mayo de 2020, tampoco cumplen las exigencias establecidas en la referida disposición. En efecto, estas órdenes, que se limitan a establecer recomendaciones, se refieren únicamente a la gestión de las tierras cultivadas y de las praderas y no indican por quién, cuándo y sobre qué superficie deben aplicarse.

100 En su escrito de contestación, la República de Bulgaria replica que las medidas de conservación que adoptó son completas, claras y precisas y que se aplicaron eficazmente, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Precisa que estas medidas se definen en función de las exigencias ecológicas de las especies y de los tipos de hábitats naturales de que se trata.

101 Dicho Estado miembro señala que, en algunos casos de solapamiento de los límites espaciales de las zonas de protección especial previstas en la Directiva sobre las aves y de los lugares de importancia comunitaria, contemplados en la Directiva sobre los hábitats, las prohibiciones y las restricciones ya impuestas en relación con las zonas de protección especial contribuyen a la consecución de los objetivos de conservación de los lugares de importancia comunitaria.

102 A este respecto, la República de Bulgaria presenta algunos ejemplos de medidas de conservación específicas para determinadas zonas de protección especial, a saber, en particular, las previstas por la ZBR, por la normativa búlgara relativa a la caza y a la protección de los animales de caza, a la ordenación del territorio de la costa del mar Negro, a la pesca y a la acuicultura, así como por la normativa nacional sobre explotación forestal. Además, mediante orden de 23 de febrero de 2015 del ministro de Agricultura y Alimentación, se adoptaron normas nacionales relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Indica que estas son aplicables tanto a los tipos de hábitats de agua dulce y costeros como a las especies presentes en ellos, así como a una serie de formaciones de praderas y semipraderas y a las correspondientes especies.

103 La República de Bulgaria sostiene que la Comisión interpretó de manera selectiva algunas de las medidas contempladas en el procedimiento administrativo previo, fuera del contexto global de la legislación búlgara y del conjunto de los diversos documentos que exponen las medidas de protección de las zonas especiales de conservación. Alega que, no obstante, los diferentes actos reglamentarios y administrativos, así como los documentos de planificación, de programación y de estrategia, son también pertinentes a este respecto. Precisa que cuando dichos actos y documentos se consideran en su conjunto para una zona específica de conservación determinada, su aplicación se extiende a todos los tipos de uso de la zona de que se trate, tanto por lo que respecta a las prohibiciones y restricciones de actividades como a las medidas activas adoptadas para gestionar las zonas de que se trate.

104 Este Estado miembro añade que las órdenes de designación de las zonas especiales de conservación remiten a actos jurídicos y administrativos, a los documentos de planificación, de programación y de estrategia que prevén medidas dirigidas a alcanzar los objetivos de conservación de las zonas especiales de conservación de que se trata. Sostiene que las acciones recomendadas por estas órdenes también pueden aplicarse como medidas contractuales voluntarias, como ocurre en otros Estados miembros en relación con la gestión de la red Natura 2000.

105 En su escrito de réplica, la Comisión alega que, debido a la falta de alegaciones claras y de referencias precisas en el escrito de contestación de la República de Bulgaria, no está en condiciones de comprobar si los numerosos anexos a este último escrito permiten fundamentar la alegación de dicho Estado miembro de que su práctica se ajusta a las exigencias del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

106 Según dicha institución, el conjunto de medidas dispersas en los actos jurídicos y administrativos, así como los numerosos documentos estratégicos, de planificación y de programación, no están relacionados con las zonas especiales de conservación de que se trata ni con sus objetivos específicos de conservación.

107 A este respecto, recuerda que las medidas de conservación, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, deben establecerse y aplicarse en el contexto de zonas especiales de conservación específicas y deben basarse en objetivos de conservación propios de cada lugar [véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación), C-290/18, EU:C:2019:669, apartado 52, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia, C-849/19, EU:C:2020:1047, apartado 85].

108 En su escrito de dúplica, la República de Bulgaria indica que los casos en los que las medidas de conservación no guardan relación con la designación de un lugar específico son, por lo general, aquellos en los que tales medidas se introducen para todos los lugares o para todos aquellos en los que están protegidos un determinado tipo de hábitat natural o una especie concreta.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

109 Procede señalar que, al igual que en el caso de la argumentación expuesta por la Comisión en el marco de la segunda imputación, dicha institución no alega en su recurso, en lo que respecta a la tercera imputación, que la República de Bulgaria haya omitido adoptar las medidas de conservación para los lugares de importancia comunitaria de que se trata, a saber, los lugares específicos a los que se refiere su primera imputación, sino que se limita, en las pretensiones de dicho recurso, a reprochar a ese Estado miembro un incumplimiento «sistemático y persistente» de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

110 Además, como ocurre en el marco de la segunda imputación, en lo que respecta a la tercera imputación, la Comisión se limita a hacer referencia a determinados ejemplos de órdenes de designación de zonas especiales de conservación adoptadas por las autoridades búlgaras para ilustrar un incumplimiento sistemático y persistente de dicha disposición por parte de la República de Bulgaria.

111 Por consiguiente, procede considerar que, contrariamente a cuanto establece la jurisprudencia mencionada en el apartado 90 de la presente sentencia, la Comisión no ha aportado la prueba del carácter representativo de esos ejemplos ni se ha referido a lugares de importancia comunitaria específicos o a zonas especiales de conservación concretas.

112 De lo anterior se infiere que debe desestimarse la tercera imputación.

D. Sobre la cuarta imputación, basada en la transposición incorrecta al Derecho nacional del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats

1. Alegaciones de las partes

113 En su recurso, la Comisión reprocha a la República de Bulgaria que haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats en la medida en que la legislación de dicho Estado miembro establece que la adopción de medidas de conservación es facultativa.

114 Pues bien, de la sentencia de 10 de mayo de 2007, Comisión/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274), apartados 76 y 87, se desprende que los Estados miembros tienen la obligación de establecer tales medidas.

115 La Comisión alega, en particular, que, a tenor del artículo 27 de la ZBR, «podrán elaborarse planes de gestión». En su opinión, es cierto que los artículos 12 y 19 de la ZBR prevén la posibilidad de adoptar prohibiciones o restricciones de actividades contrarias a los objetivos de conservación de los lugares protegidos cuando exista un riesgo de deterioro de esos lugares. Sin embargo, la obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, no puede reducirse a las referidas prohibiciones y restricciones que han de adoptarse, sino que debe comprender la adopción, en determinados casos, de medidas activas de conservación.

116 Por lo que respecta al artículo 118 de la ZBR, este dispone que las acciones de conservación de la biodiversidad deben ser conformes a las prioridades establecidas en dicha Ley, en el marco de la estrategia nacional y en el plan nacional de conservación de la biodiversidad. Sin embargo, dicho artículo no contiene ninguna referencia a las medidas de conservación contempladas en el artículo 29 de la ZBR.

117 En su escrito de contestación, la República de Bulgaria no niega que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, deban adoptarse medidas de conservación en todos los casos, ya que la expresión «en su caso», que figura en dicha disposición, solo se refiere a los planes de gestión y no puede entenderse como una limitación general de la obligación de adoptar las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.

118 No obstante, citando las sentencias de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartados 60 y 61, y de 24 de octubre de 2013, Comisión/España (C-151/12, EU:C:2013:690), apartados 27 y 28, dicho Estado miembro sostiene que, con arreglo al artículo 288 TFUE, párrafo tercero, al transponer una directiva, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la elección de los medios y métodos para garantizar su aplicación. Así pues, la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa de cada Estado miembro.

119 A este respecto, la República de Bulgaria alega que mediante los artículos 12, 19, 27, 29, 30 y 118 de la ZBR se transpuso el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

120 El artículo 12 de dicha Ley enuncia las exigencias que deben respetar las órdenes de designación de las zonas especiales de conservación. Así pues, se adoptan medidas de conservación desde la designación de la zona especial de conservación de que se trate.

121 El artículo 19 de dicha Ley prevé acciones destinadas a proteger los lugares de importancia comunitaria antes de su designación como zonas especiales de conservación. También pueden imponerse prohibiciones o restricciones antes de la designación de tal zona si existe un riesgo de perjuicio para el lugar de que se trate. Pues bien, estas prohibiciones y restricciones constituyen medidas de conservación en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

122 La República de Bulgaria añade que, con arreglo al artículo 27 de la ZBR, podrán elaborarse planes de gestión para las zonas especiales de conservación y que el artículo 29 de dicha Ley establece las medidas que deben incluirse en los planes de gestión.

123 Como se desprende del artículo 30 de la ZBR, los planes de ordenación del territorio, los planes regionales de desarrollo forestal, los planes y programas forestales y los programas nacionales y regionales elaborados en virtud de otras leyes deben respetar las órdenes de designación de las zonas especiales de conservación y las medidas previstas en los planes de gestión.

124 De conformidad con el artículo 118, apartado 1, punto 2, de la ZBR, las medidas de conservación contempladas en la Directiva sobre los hábitats deben especificarse en todos los planes, proyectos, programas, políticas y estrategias del sector de que se trate.

125 De este modo, la normativa búlgara establece no solo instrumentos jurídicos que garantizan la conservación de los lugares protegidos en el marco de Natura 2000, sino también disposiciones expresas que obligan a las autoridades competentes a aplicar dichos instrumentos en los casos previstos y según los criterios definidos en la Directiva sobre los hábitats.

126 Por lo que respecta a las medidas activas de conservación, la República de Bulgaria hace referencia al artículo 115, apartado 1, punto 9, de la ZBR, a tenor del cual el ministro de Medio Ambiente y Aguas elaborará y aplicará mecanismos para fomentar las actividades de los propietarios o los usuarios, de las organizaciones no gubernamentales y de las asociaciones y otras entidades destinadas a la conservación, el mantenimiento y el restablecimiento de la biodiversidad. Además, dicho Estado miembro presenta ejemplos de tales medidas, adoptadas en aplicación de la normativa búlgara.

127 En su escrito de réplica, la Comisión sostiene que los artículos 12 y 19 de la ZBR solo se refieren a determinados tipos de medidas de conservación, a saber, prohibiciones y restricciones, y no a medidas proactivas de conservación. Alega que os artículos 27 y 29 de la ZBR no prevén la introducción obligatoria de medidas de conservación para todos los lugares de importancia comunitaria, sino únicamente la posibilidad de elaborar planes de gestión. Señala que el artículo 30 y el artículo 118, apartado 1, de la ZBR introducen determinadas exigencias para tipos concretos de planes y programas que no cumplan las obligaciones impuestas por Natura 2000, pero estas exigencias no incluyen un conjunto completo de medidas de conservación para todos los lugares protegidos en el marco de Natura 2000.

128 En cuanto atañe a los artículos 115 y 118, así como al artículo 119, apartado 1, de la ZBR, a los que se refiere la República de Bulgaria en su escrito de contestación, la Comisión considera que estos artículos determinan las facultades de las distintas entidades en lo que respecta a la política en materia de biodiversidad, pero no prevén ni la adopción ni la aplicación de las medidas de conservación necesarias en todas las zonas especiales de conservación.

129 En su escrito de dúplica, la República de Bulgaria responde que, en el ordenamiento jurídico búlgaro, la autonomía de las autoridades administrativas consiste en elegir los medios más adecuados para cumplir las obligaciones legales.

130 Este Estado miembro invoca asimismo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular, la sentencia de 3 de abril de 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214), apartados 40 a 41, a tenor de la cual la directiva, al tiempo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse, deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

131 Señala que, con arreglo a las disposiciones de la ZBR, la adopción de órdenes de designación de las zonas especiales de conservación a que se refiere el artículo 12 de dicha Ley no es una facultad, sino una obligación para las autoridades administrativas competentes, y ello en relación con el conjunto de estas zonas. Indica que dichas autoridades también están obligadas a indicar en sus órdenes el objeto y los objetivos de conservación para la zona especial de conservación de que se trate, así como las prohibiciones o restricciones de actividades contrarias a esos objetivos.

132 Según la República de Bulgaria, además de los planes de ordenación del territorio, de los planes regionales de desarrollo de las zonas forestales y de los planes y programas del sector forestal, el artículo 30, apartado 1, de la ZBR establece que todos los programas nacionales y regionales elaborados en virtud de leyes distintas de la ZBR deben ajustarse a las órdenes de designación de las zonas especiales de conservación, así como a sus eventuales modificaciones.

133 La República de Bulgaria añade que el artículo 35 de la ZBR prevé la adopción de determinadas medidas para la conservación de las especies y dispone específicamente que las especies vegetales, animales y fúngicas de la flora, de la fauna y de los hongos silvestres estarán protegidas en su medio natural, en particular, por la conservación de sus hábitats en la red ecológica nacional, mediante la inclusión de las especies en un régimen de protección o de utilización regulada y mediante el mantenimiento o el restablecimiento de las condiciones del hábitat de conformidad con las exigencias ecológicas de las especies de que se trate.

134 Por último, dicho Estado miembro aduce que la normativa nacional sobre el agua prevé la adopción obligatoria de medidas para alcanzar los objetivos de conservación de los lugares de importancia comunitaria. Sostiene que, como se desprende de esta normativa, los planes hidrológicos de cuenca deberán establecer medidas que permitan alcanzar los objetivos de conservación de tales lugares, sobre la base de los análisis exigidos por dicha normativa. Afirma que estas medidas no se limitan a prohibiciones o restricciones de actividades.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

135 Con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros deben fijar, con respecto a cada zona especial de conservación, las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de esta Directiva y de las especies que figuran en el anexo II de dicha

Directiva que estén presentes en el lugar de que se trate [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 143 y jurisprudencia citada].

136 Las medidas de conservación contempladas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats no pueden limitarse, en principio, a las medidas destinadas a evitar daños y perturbaciones externos causados por el hombre y deben incluir, si fuera necesario, medidas proactivas positivas para el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación del lugar [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 150].

137 En lo que atañe al marco normativo nacional necesario para garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, procede recordar que las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica [véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2023, Comisión/Alemania (Protección de las zonas especiales de conservación), C-116/22, EU:C:2023:687, apartado 32 y jurisprudencia citada].

138 En el caso de autos, la República de Bulgaria presentó, en su escrito de contestación, una serie de disposiciones concretas de carácter vinculante que prevén la adopción, por parte de las autoridades búlgaras, de medidas de conservación, en particular medidas activas de conservación.

139 En su escrito de réplica, la Comisión sostuvo que esas disposiciones búlgaras no establecen una obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias en todas las zonas especiales de conservación.

140 A este respecto, es preciso señalar que la alegación de la Comisión se basa en una confusión entre, por una parte, la inexistencia, en un Estado miembro, de un marco normativo suficiente que, conforme a la jurisprudencia mencionada en el apartado 137 de la presente sentencia, permita adoptar las medidas de conservación apropiadas y, por otra parte, la falta de adopción de tales medidas para el conjunto de las zonas especiales de conservación.

141 En cuanto al primero de estos aspectos, procede subrayar que, habida cuenta de los datos aportados por la República de Bulgaria, en particular de los ejemplos de disposiciones nacionales que imponen a las autoridades búlgaras la obligación de adoptar medidas de conservación, incluidas medidas proactivas, la Comisión no ha demostrado de modo suficiente en Derecho que la normativa búlgara no permita garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de dicho Estado miembro, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

142 En cuanto al segundo de estos aspectos, es preciso señalar que este ya ha sido objeto de la tercera imputación, en la que la Comisión no alega que la República de Bulgaria no haya adoptado las medidas de conservación para los lugares de importancia comunitaria de que se trata, a saber, los lugares específicos a los que se refiere su primera imputación.

143 Por lo tanto, se debe desestimar la cuarta imputación.

144 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber dado la designación de zonas especiales de conservación, lo antes posible y en un plazo máximo de seis años, a 194 de los 229 lugares de importancia comunitaria de que se trata.

145 Se desestima el recurso en todo lo demás.

Costas

146 En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.

147 En el caso de autos, al haberse estimado parcialmente las pretensiones de la Comisión y de la República de Bulgaria, cada una de ellas cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Séptima) decide:

1) **La República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, al no haber dado la designación de zonas especiales de conservación, lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, a 194 de los 229 lugares de importancia comunitaria que figuran en las listas establecidas mediante la Decisión 2009/91/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina, mediante la Decisión 2009/92/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una lista inicial de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica del mar Negro, mediante la Decisión 2009/93/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental, y mediante la Decisión de Ejecución 2013/23/UE de la Comisión, de 16 de noviembre de 2012, por la que se adopta la sexta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **La Comisión Europea y la República de Bulgaria cargarán con sus propias costas.**

Firmas