SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 28 de junio de 2007 *

En el asunto C-235/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 4 de junio de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. van Beek y G. Valero Jordana, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: español.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. P. Kūris (Ponente) y J. Klučka, la Sra. R. Silva de Lapuerta y el Sr. L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de junio de 2006;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de septiembre de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, 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), en su versión modificada, en particular, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997 (DO L 223, p. 9) (en lo sucesivo, «Directiva 79/409»), al no haber clasificado como zonas de protección

especial para las aves (en lo sucesivo, «ZEPA») territorios suficientes, en número y en superficie, para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de esta Directiva, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.

Marco jurídico

2 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 79/409 dispone:

«La presente Directiva se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.»

3 El artículo 2 de esta Directiva establece:

«Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas.»

4 El artículo 4, apartados 1 y 2, de esta misma Directiva tiene el siguiente tenor:

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

En este sentido se tendrán en cuenta:

a) las especies amenazadas de extinción;

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

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

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

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

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

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

Procedimiento administrativo previo

5 Como consecuencia de la recepción de varias quejas, la Comisión dirigió el 26 de enero de 2000 al Reino de España un escrito de requerimiento en el que se hacía constar la incorrecta aplicación de la Directiva 79/409 por no haberse designado ZEPA suficientes en número y en superficie.

6 Al considerar que las respuestas de las autoridades españolas y las informaciones y propuestas para designar nuevas ZEPA, remitidas entre el 18 de mayo de 2000 y el 10 de enero de 2001, no eran convincentes, la Comisión emitió, el 31 de enero de 2001, un dictamen motivado en el que instaba al Reino de España a tomar las medidas necesarias para atenerse a él en el plazo de dos meses a contar desde su notificación, plazo que luego fue prorrogado hasta el 3 de mayo de 2001.

7 Mediante escritos de 17 de abril y 15 de mayo de 2001, las autoridades españolas respondieron al dictamen motivado y, entre el 28 de mayo de 2001 y el 25 de octubre de 2002, transmitieron información adicional y comunicaron la designación de nuevas ZEPA y la ampliación de otras ya existentes.

8 Tras haber analizado estas respuestas en su conjunto y al considerar que las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid todavía no habían cumplido todas las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 y que las Comunidades Autónomas de Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia y Valencia habían designado ZEPA de manera totalmente inadecuada e insuficiente, la Comisión decidió, en enero de 2003, interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia.

9 Entre el 13 de enero de 2003 y el 5 de abril de 2004, las autoridades españolas siguieron transmitiendo a la Comisión propuestas para designar ZEPA, expedientes sobre la redefinición y ampliación de la red de ZEPA que contenían diversos datos actualizados y completados con documentos cartográficos, así como información sobre la situación de las especies de aves.

10 Tras haber analizado todas esas respuestas y al considerar que el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 79/409 persistía, la Comisión interpuso el presente recurso el 4 de junio de 2004.

Sobre el recurso

11 Mediante su recurso, la Comisión alega que el Reino de España no ha designado ZEPA suficientes, en número y en superficie, teniendo en cuenta los objetivos de protección de las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva 79/409, así como de las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.

12 Dado que, en la fase oral del procedimiento, la Comisión ha desistido de su recurso en cuanto a la Comunidad Autónoma de Extremadura, el presente recurso por incumplimiento se refiere únicamente a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia.

Sobre la designación de las ZEPA

Alegaciones de las partes

13 La Comisión considera que el Reino de España no ha clasificado como ZEPA territorios suficientes, en número y en superficie, teniendo en cuenta las zonas importantes para la conservación de las aves identificadas en el Inventario ornitológico publicado en 1998 (en lo sucesivo, «IBA 98»).

14 El Gobierno español se opone a que se emplee el IBA 98. Entiende que este Inventario no tiene el mismo valor que el *Inventory of Important Bird Areas in the European Community (Inventario de las Áreas Importantes para la Avifauna en la Comunidad Europea)* publicado en 1989 (en lo sucesivo, «IBA 89») ya que, al no haber sido encargado ni supervisado por la Comisión, la exactitud de sus resultados no está garantizada.

15 El Gobierno español alega que el IBA 98 fue elaborado exclusivamente por iniciativa de la Sociedad Española de Ornitología (en lo sucesivo, «SEO/Birdlife»), que había decidido modificar unilateralmente el IBA 89 para incrementar el número y la superficie de zonas que deben ser protegidas en España. Añade que ninguna administración pública competente en materia medioambiental supervisó la elaboración de dicho Inventario para garantizar la precisión y veracidad de sus datos. Por lo tanto, entiende que es imposible justificar o comprobar el aumento en

número, y sobre todo en superficie, de las nuevas zonas que deben ser protegidas según el IBA 98 en comparación con las del IBA 89.

16 A continuación, el Gobierno español indica que la utilización de datos incompletos en el IBA 98 no permite delimitar correctamente las zonas de interés para la conservación de las aves. Además, sostiene que los criterios empleados para delimitar las ZEPA son incorrectos, de escaso significado ornitológico y no conformes con la Directiva 79/409.

17 El Gobierno español entiende también que los censos y las abundantes estimaciones de poblaciones de todas las zonas importantes para la conservación de las aves no se apoyan en referencia bibliográfica alguna, lo que imposibilita la más mínima comprobación o contraste de datos. Añade que, además, SEO/Birdlife ha reconocido explícitamente que no se citan para cada una de estas zonas las fuentes de los datos ornitológicos.

18 En consecuencia, el Gobierno español sostiene que la delimitación realizada por SEO/Birdlife de las zonas que deben protegerse presenta graves carencias, debido a la ausencia de referencias bibliográficas y a la mala calidad de la información utilizada. A su juicio, de lo anterior resulta que el IBA 98 no cuenta con la calidad mínima exigida a un trabajo científico en cuanto a la exactitud de los datos y la precisión de los criterios empleados.

19 Por último, el Gobierno español alega que SEO/Birdlife prohibía ceder, salvo autorización expresa por su parte, a las Comunidades Autónomas, cuyas administraciones son competentes en materia de medioambiente, la información que utilizó para identificar y delimitar las zonas importantes para la conservación de las aves.

20 Según la Comisión, el IBA 98 se basa en las referencias disponibles mejor documentadas y más precisas para definir los territorios más apropiados para la supervivencia y la reproducción de las especies de aves de conformidad con el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409. Esta institución entiende que el IBA 98 se funda en criterios ornitológicos equilibrados, como el tamaño de las poblaciones, la diversidad de las aves y el estado de amenaza internacional de las especies, que permiten identificar los lugares más convenientes para garantizar la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva 79/409 y de las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.

21 La Comisión precisa que la evaluación de la red de ZEPA designada por el Reino de España no sólo se ha realizado a partir del IBA 98, sino también empleando otros dos criterios: por una parte, el análisis de la presencia en cada territorio de las especies de aves mencionadas en el anexo I de la Directiva 79/409 y, por otra, la consideración de las zonas húmedas.

22 Por último, la Comisión señala que la imposibilidad de acceder a la base de datos utilizada por SEO/Birdlife no invalida el carácter científico del estudio y no impide a las distintas administraciones españolas elaborar o encargar sus propios estudios para cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva 79/409.

Apreciación del Tribunal de Justicia

23 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 4 de la Directiva 79/409 establece un régimen dotado de un objetivo específico y reforzado, tanto para las especies enumeradas en el anexo I como para las especies migratorias, que está justificado por el hecho de que se trata, respectivamente, de las especies más amenazadas y de las especies que constituyen un patrimonio común de la Comunidad (sentencia de 13 de julio de 2006, Comisión/Portugal, C-191/05, Rec.

p. I-6853, apartado 9 y jurisprudencia citada). Además, del noveno considerando de esta Directiva resulta que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves. Por consiguiente, los Estados miembros están obligados a tomar las medidas necesarias para la conservación de dichas especies.

24 Para lograr este objetivo es necesario actualizar los datos científicos para determinar la situación de las especies más amenazadas así como la de las especies que constituyen un patrimonio común de la Comunidad a fin de clasificar como ZEPA los territorios más apropiados. En consecuencia, procede utilizar los datos científicos más actualizados que se hallen disponibles al final del plazo establecido en el dictamen motivado.

25 A este respecto, es preciso recordar que los inventarios nacionales, a los que pertenece el IBA 98 elaborado por SEO/Birdlife, han revisado el primer estudio paneuropeo realizado en el IBA 89 y han presentado datos científicos más precisos y actualizados.

26 Habida cuenta del carácter científico del IBA 89, y al no haber presentado un Estado miembro prueba científica alguna encaminada principalmente a demostrar que cabe cumplir las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 clasificando como ZEPA lugares distintos de los que figuran en el citado Inventario y que cubran una superficie total inferior a la de éstos, el Tribunal de Justicia ha declarado que dicho Inventario, sin ser jurídicamente vinculante, podía ser utilizado por él como elemento de referencia para apreciar si el Estado miembro había clasificado como ZEPA un número y una superficie suficiente de territorios en el sentido de las disposiciones anteriormente citadas de la Directiva 79/409 (véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos, C-3/96, Rec. p. I-3031, apartados 68 a 70, y de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia, C-378/01, Rec. p. I-2857, apartado 18).

27 Procede señalar que el IBA 98 contiene un inventario actualizado de las zonas importantes para la conservación de las aves en España que, a falta de pruebas

científicas contrarias, constituye un elemento de referencia que permite apreciar si este Estado miembro ha clasificado como ZEPA territorios suficientes, en número y en superficie, para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva 79/409, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.

28 A este respecto, es preciso observar que el IBA 98 ha sido empleado por las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para delimitar varias ZEPA y que, en cuanto a las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, País Vasco y la Ciudad Autónoma de Ceuta, la Comisión ha aceptado datos científicos actualizados que le han sido presentados en sustitución de los relativos a las zonas importantes para la avifauna censadas en el IBA 98.

29 A continuación, procede examinar las alegaciones formuladas por el Gobierno español sobre los criterios C.1 y C.6 utilizados en dicho Inventario.

30 En el IBA 98, el criterio C.1 se refiere a las zonas que acogen regularmente un número significativo de aves de una especie mundialmente amenazada o de otra cuya conservación sea de interés mundial. El criterio C.6 se refiere a que la zona sea una de las cinco más importantes en cada región europea para una especie o subespecie indicada en el anexo I de la Directiva 79/409.

31 Respecto al criterio C.1, el Gobierno español considera que el umbral para identificar determinadas zonas como ZEPA no puede ser inferior al 1 % de la población reproductora nacional de una especie mencionada en dicho anexo.

32 Esta alegación pasa por alto la definición de este criterio, de modo que no puede ser estimada. En efecto, como el criterio C.1 está relacionado con las especies globalmente amenazadas, basta con que la zona afectada albergue un número significativo de ejemplares de tal especie. Un umbral del 1 % no está previsto en el criterio C.1 y no viene exigido por la Directiva 79/409.

33 En lo que se refiere al criterio C.6, el Gobierno español sostiene que las regiones biogeográficas definidas en 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), deben considerarse equivalentes a las zonas definidas para la aplicación de la Directiva 79/409. Entiende que utilizar una metodología diferente según se trate de delimitar los hábitats o las zonas importantes para la conservación de las aves crearía considerables desigualdades sin justificación alguna, habida cuenta de que existen numerosas divisiones territoriales administrativas diferentes en el seno de los Estados miembros.

34 Ahora bien, como ha señalado la Abogado General en el punto 90 de sus conclusiones, el Reino de España no se ha esforzado en dividir el territorio español en función de criterios ornitológicos, que permiten identificar las ZEPA, sino que se ha limitado a invocar la existencia de regiones biogeográficas, las cuales no suponen una base comparable a las Comunidades Autónomas para la creación de una red que cubra la Comunidad de manera más o menos uniforme, uniformidad necesaria para conseguir un valor de referencia que sea comparable en todos los Estados miembros para la aplicación del criterio C.6.

35 A la luz de todo lo anterior, procede declarar que, al no haberse aportado estudios científicos con los que se puedan rebatir los resultados del IBA 98, este Inventario constituye la referencia más actualizada y más precisa para identificar las zonas más adecuadas, en número y en superficie, para la conservación de las aves.

36 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de que fue imposible consultar la base de datos de SEO/Birdlife.

37 A este respecto, procede señalar que, como ha confirmado el Gobierno español, no le fue denegado tal acceso, sino que le fue concedido a condición de que no cediera la información a las Comunidades Autónomas.

38 Además, consta que la Comisión firmó en 1991 un contrato con SEO/Birdlife para la realización de un estudio científico preciso que permitiera elaborar la cartografía de las zonas importantes para la conservación de las aves y en el que cada lugar debía ser descrito por sus valores ornitológicos utilizando la más completa información disponible.

39 A ello se añade el hecho de que el IBA 98 fue elaborado con la participación de varias organizaciones no gubernamentales, grupos locales de SEO/Birdlife, tres parques nacionales, seis universidades, las consejerías de medio ambiente de doce Comunidades Autónomas, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza del Ministerio de Medio Ambiente y el organismo autónomo Parques Nacionales del mismo ministerio, lo que, a falta de pruebas científicas contrarias, constituye una serie de indicios que permiten fundamentar el valor de referencia del IBA 98.

40 En estas circunstancias, procede desestimar las alegaciones del Gobierno español basadas, por una parte, en la falta de control por una administración pública competente de la elaboración del IBA 98 y, por otra, en la imposibilidad de acceder a la base de datos utilizada por SEO/Birdlife.

Sobre territorios no clasificados y sobre territorios clasificados parcialmente o de manera incorrecta como ZEPA

Alegaciones de las partes

41 Según la Comisión, el IBA 98 identifica 391 zonas importantes para la conservación de las aves en España que ocupan una superficie de 15.862.567 ha, lo que representa aproximadamente el 31,5 % de la superficie del país. Ahora bien, el examen de las 427 ZEPA designadas por el Reino de España, correspondientes a una superficie total de 7.977.789 ha aproximadamente, equivalente al 15,8 % del territorio nacional, revela que 148 zonas importantes para la conservación de las aves están clasificadas como ZEPA en más del 75 % de su superficie (2.730.612 ha de un total de 2.967.119 ha), que 194 zonas importantes para la conservación de las aves están clasificadas como ZEPA en menos del 75 % de su superficie (4.388.748 ha de un total de 10.739.054 ha) y que 99 zonas importantes para la conservación de las aves no han sido designadas como ZEPA (2.684.713 ha). Por consiguiente, la red de ZEPA es insuficiente.

42 El Gobierno español alega que la superficie de la red de ZEPA en España representa una proporción del territorio nacional dos veces y media superior a la media comunitaria (15,51 % frente a 6,89 %) y hasta diez veces superior a la proporción del territorio de algunos Estados miembros vecinos. Por otra parte, este Gobierno subraya que, en el período comprendido entre abril de 2000 y mayo de 2004, la red española ha pasado de 179 a 416 ZEPA, esto es, 237 nuevas zonas, lo que representa un incremento del 132,40 % y el 35 % del número de nuevas ZEPA declaradas por el conjunto de los Estados miembros. En cuanto al incremento de la superficie de los territorios clasificados como ZEPA, la participación de las nuevas declaraciones españolas alcanza el 43 % de la superficie total declarada en toda la Comunidad. La contribución española supone por sí sola el 35 % de toda la superficie terrestre de las ZEPA de la Comunidad, mientras que el territorio del Reino de España no representa más que el 16 % del territorio de la Comunidad. Según el Gobierno español, estos datos demuestran que el Reino de España ha realizado un esfuerzo superior, por una parte, al de la media comunitaria y, por otra, al esfuerzo realizado por cada Estado miembro individualmente para cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva 79/409.

43 En cuanto a los territorios clasificados parcialmente o de manera incorrecta como ZEPA, la Comisión considera que, respecto al IBA 98, las ZEPA españolas ofrecen actualmente un grado de cobertura muy bajo de las zonas importantes para la conservación de las aves, lo que representa un peligro adicional para la supervivencia de las especies que en ellas habitan, al no haberse adoptado las medidas necesarias para la protección de sus hábitats.

Apreciación del Tribunal de Justicia

44 Mediante su recurso por incumplimiento, la Comisión pretende que se declare que no han sido clasificados como ZEPA territorios suficientes, en número y en superficie, para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva 79/409, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo, en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia.

45 Con carácter preliminar, procede subrayar que un Estado miembro no puede invocar la situación de otros Estados miembros para eximirse de su obligación de designar ZEPA. En efecto, únicamente los criterios ornitológicos establecidos en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 permiten delimitar las zonas más adecuadas para ser designadas como ZEPA.

46 A continuación, es preciso señalar que por una parte, la Comisión sostiene, que todas estas Comunidades Autónomas han designado como ZEPA territorios insuficientes, en superficie, en comparación con los establecidos en el IBA 98, mientras que, por otra parte, acepta los argumentos científicos actualizados que han demostrado que los límites actuales de las ZEPA designadas en las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia permiten garantizar el incumplimiento de la Directiva 79/409.

47 Tal contradicción en la exposición del motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso por incumplimiento no es acorde con los requisitos establecidos en los artículos 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento.

48 En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que incumbe a la Comisión indicar, en las pretensiones del recurso presentado en virtud del artículo 226 CE, las imputaciones precisas sobre las cuales el Tribunal de Justicia está llamado a pronunciarse. Dichas pretensiones deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o bien omita pronunciarse sobre una pretensión (véase la sentencia de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia, C-255/04, Rec. p. I-5251, apartado 24 y jurisprudencia citada).

49 De lo anterior resulta la inadmisibilidad del motivo basado en que los territorios de las zonas importantes para la conservación de las aves designados como ZEPA por las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia son insuficientes en superficie.

50 En consecuencia, procede examinar este motivo sucesivamente con respecto a las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias.

51 En primer lugar, en cuanto a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Gobierno español ha notificado, con posterioridad al plazo fijado en el dictamen motivado, la designación de 39 nuevas ZEPA y la ampliación de otras zonas, lo que supone un aumento de la superficie protegida de 560.000 ha. Además, ha señalado que está en curso un procedimiento para declarar nuevas ZEPA cuyo principal valor reside en la protección de las aves esteparias.

52 Según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 226 CE, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 14 de septiembre de 2004, Comisión/España, C-168/03, Rec. p. I-8227, apartado 24). Por consiguiente, procede estimar el recurso de la Comisión en lo que afecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

53 A continuación, respecto a la Comunidad Autónoma de Baleares, si bien consta que, antes de transcurrir el plazo fijado en el dictamen motivado, se habían designado 40 ZEPA, con una superficie total de 121.015 ha que cubría total o parcialmente 20 zonas importantes para la conservación de las aves y casi el 54 % de la superficie total de la red de zonas que deben ser protegidas, no es menos cierto que estas zonas no cubría las zonas de hábitat del milano real *(Milvus Milvus)*, especie contemplada en el anexo I de la Directiva 79/409, que ha recibido protección una vez expirado el referido plazo. En consecuencia, procede estimar el recurso de la Comisión en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Baleares.

54 Por último, en lo que afecta a la Comunidad Autónoma de Canarias, el IBA 98 identifica 65 lugares que cubren una superficie de 133.443 ha como zonas importantes para la conservación de las aves. Antes de expirar el plazo establecido en el dictamen motivado, 28 ZEPA con una superficie total de 211.598 ha cubrían parcialmente 41 zonas importantes para la conservación de las aves y aproximadamente el 59,5 % de la superficie de la red de zonas que deben ser protegidas. Por consiguiente, la Comisión entiende que la cobertura sigue siendo insuficiente, en particular, para la hubara *(Chlamydotis undulata)*, el alimoche *(Neophron percnopterus)*, la tarabilla canaria *(Saxicola dacotiae)*, el corredor *(Cursorius cursor)*, así como para otras especies como el petrel de Bulwer *(Bulweria bulwerii)*.

55 Aunque el Gobierno español señala la existencia de dificultades internas para proceder a la designación de algunas ZEPA, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y los plazos establecidos en una Directiva (véase, en particular, la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/ Francia, C-374/98, Rec. p. I-10799, apartado 13).

56 Sin embargo, el Gobierno español reconoce la necesidad de ampliar determinadas ZEPA. En consecuencia, procede estimar el recurso de la Comisión en lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Canarias.

57 En estas circunstancias, procede declarar que debe acogerse el motivo basado en que los territorios de las zonas importantes para la conservación de las aves designados como ZEPA por las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias son insuficientes en superficie.

58 Por último, la Comisión reprocha al Reino de España que se haya designado como ZEPA un número insuficiente de zonas importantes para la conservación de las aves en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia.

59 En lo que se refiere a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Galicia, las autoridades de estas Comunidades, una vez transcurrido el plazo fijado en el dictamen motivado, han designado nuevas ZEPA y han ampliado una parte de las ya existentes. Sin embargo, de la jurisprudencia citada en el apartado 52 de la presente sentencia resulta que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia. Por consiguiente, procede estimar el recurso de la Comisión en este punto.

60 En lo que afecta a la Comunidad Autónoma de Baleares, si bien es cierto que, transcurrido el plazo establecido en el dictamen motivado, las autoridades de esta Comunidad han declarado nuevas ZEPA, especialmente para proteger al milano real, y se han propuesto nuevas ZEPA en Mallorca y Menorca a fin de proteger las áreas de nidificación de esta especie, como la existencia de un incumplimiento debe apreciarse sólo en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado, procede admitir el incumplimiento en este punto.

61 Por otra parte, en cuanto a la Comunidad Autónoma de Canarias, 23 zonas importantes para la conservación de las aves no estaban cubiertas en absoluto por una ZEPA después del plazo fijado en el dictamen motivado. El Gobierno español, si bien reconoce que deben designarse nuevas ZEPA, ha aportado en apoyo de su escrito de contestación un estudio detallado sobre las zonas importantes para la conservación de las aves aún no cubiertas. Como ha señalado la Abogado General en el punto 106 de sus conclusiones, dado que la Comisión no ha rechazado este estudio, debe considerarse que su contenido ha sido admitido y que representa, en relación con las deficiencias de designación que aún existen, una prueba más reciente y precisa que el IBA 98.

62 Este motivo sólo subsiste para las ZEPA que deberían haber sido designadas antes de que transcurriera el plazo fijado en el dictamen motivado.

63 En la Comunidad Autónoma de Valencia, aunque se han clasificado nuevas ZEPA antes del vencimiento del plazo establecido en el dictamen motivado, todavía quedan zonas no clasificadas que, como las autoridades españolas han reconocido, forman parte de un procedimiento de ampliación de la red actual de ZEPA.

64 En estas circunstancias, procede declarar que debe estimarse el motivo basado en que las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Galicia y Valencia han designado como ZEPA un número insuficiente de zonas importantes para la conservación de las aves.

65 En cuanto a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comisión considera que diez zonas importantes para la conservación de las aves no han sido clasificadas como ZEPA. El Gobierno español ha reconocido la necesidad de clasificar la zona nº 183 (Hoces del Río Mundo y del Río Segura) como ZEPA. Respecto a la zona nº 189 (Parameras de Embid-Molina), el Gobierno español admite la necesidad de una clasificación parcial de esta zona y reconoce la presencia de una colonia de alondras de Dupont *(Chersophilus duponti)* estimada en 1.250 ejemplares en una superficie de 1.800 ha.

66 Sin embargo, el Gobierno español niega que sea necesario clasificar las zonas nºs 70 (El Escorial — San Martín de Valdeiglesias), 72 (Carrizales y Sotos de Aranjuez), 157 (Hoces del Turia y Los Serranos), 210 (Sierras de Cazorla y Segura) y 305 (Bajo Tiétar y Rampa de la Vera), al entender que se trata de zonas compartidas con otras Comunidades Autónomas cuya extensión superficial en la Comunidad Autónoma afectada es muy reducida.

67 Esta alegación debe desestimarse. En efecto, por la importancia y la coherencia de una zona considerada como la más adecuada para la conservación de determinadas especies, como la mundialmente amenazada águila imperial ibérica *(Aquila adalberti),* la cigüeña negra *(Ciconia nigra),* el águila perdicera *(Hieraaetus fasciatus),* el águila real *(Aquila chrysaetos),* el buitre leonado *(Gyps fulvus),* el alimoche y el halcón peregrino *(Falco peregrinus),* el hecho de que esta zona se extienda por tierras de varias regiones no puede ser motivo para que los Estados miembros eludan las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409.

68 El Gobierno español se opone también a que se designe como ZEPA la zona nº 185 (San Clemente-Villarrobledo), donde las poblaciones del cernícalo primilla *(Falco naumanni),* del sisón *(Tetrax tetrax)* y de la ganga común *(Pterocles alchata)* señaladas en el IBA 98 no tienen más que un escaso interés y suponen tan sólo el 6 %, 4 % y 4 % de sus respectivas poblaciones en toda la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Además, entiende que esta zona carece de todo interés para la

avifauna porque incluye cascos urbanos, polígonos industriales, extensiones de monocultivo de viñedo y amplias extensiones de regadíos intensivos.

69 Esta alegación también debe ser desestimada. En efecto, dicha zona alberga poblaciones significativas de especies amenazadas a escala mundial y europea y constituye una de las principales zonas para su alimentación.

70 En cuanto a la zona nº 78 (Puebla de Beleña), las autoridades españolas niegan la necesidad de clasificarla por el carácter estacional de sus lagunas y la presencia muy irregular de la grulla común *(Grus grus),* sin aportar datos científicos que puedan rebatir los resultados del IBA 98. Por consiguiente, procede estimar el recurso en este punto.

71 También deben desestimarse las alegaciones del Gobierno español según las cuales la población de determinadas especies no es significativa y no requiere ser protegida mediante la designación de nuevas ZEPA en la zona nº 199 (Torrijos). En efecto, es preciso subrayar, por una parte, que una población de 150 a 200 avutardas *(Otis tarda)* es una cifra muy superior al umbral mundial de 50 ejemplares. Por otra parte, procede señalar que la presencia del sisón es de 1.200 ejemplares mientras que el umbral es de 200. Por consiguiente, el conjunto de estos elementos hace necesario designar nuevas ZEPA para proteger estas especies.

72 La Comisión alega que otras especies, como el cernícalo primilla, todavía no se encuentran suficientemente protegidas y señala que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no ha designado ninguna nueva ZEPA desde que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado. El Gobierno español objeta que, al encontrarse esta especie en áreas habitadas, éstas no podían ser clasificadas como ZEPA.

73 Tal alegación debe desestimarse. En efecto, a fin de proteger las especies, la designación de una zona como ZEPA se impone desde el momento en que ésta constituye un lugar de nidificación específico, como ocurre con el cernícalo primilla. A ello se añade, como ha señalado la Abogado General en el punto 118 de sus conclusiones, que de tener las medidas urbanísticas más peso que el interés en la protección de esta especie, tendrían que ser aplicadas en el marco del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43, es decir, cuando no existan soluciones alternativas y se adopten medidas compensatorias. Ahora bien, éste no es el caso en el presente asunto.

74 Por consiguiente, procede estimar el recurso de la Comisión por lo que se refiere a la designación como ZEPA de un número insuficiente de zonas importantes para la conservación de las aves por la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

75 En cuanto a la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Comisión considera que diez zonas importantes para la conservación de las aves no han sido designadas como ZEPA. Por lo tanto, entiende que de 62 especies reproductoras contempladas en el anexo I de la Directiva 79/409, el alcaudón chico *(Lanius minor),* el urogallo *(Tetrao urogallus),* el cormorán moñudo *(Phalacrocorax aristotelis),* el sisón, la calandria común *(Melanocorypha calandra),* la alondra de Dupont, la carraca *(Coracias garrulus),* la terrera común *(Calandrella brachydactyla)* y la canastera *(Glareola pratincola)* se encuentran insuficientemente protegidas.

76 Sin embargo, como ha señalado la Abogado General en el punto 121 de sus conclusiones, el IBA 98 no recoge el alcaudón chico, el urogallo, la alondra de Dupont, ni la canastera. Por consiguiente, no cabe imputar al Reino de España no haber designado ZEPA por la presencia de estas cuatro especies.

77 No puede estimarse la alegación del Gobierno español según la cual el recurso es inadmisible por no haber precisado las especies, entre las 62 enumeradas en el anexo I de la Directiva 79/409, para las cuales se deberían haber designado nuevas ZEPA. En efecto, como resulta de lo anterior, la Comisión ha precisado las especies que se encuentran insuficientemente protegidas y para las cuales deben designarse ZEPA complementarias.

78 Por último, el Gobierno español sostiene que la mayoría de los hábitats que todavía no han sido clasificados como ZEPA se hallan protegidos por la Directiva 92/43 en el marco de la red Natura 2000.

79 Tal alegación no puede ser acogida. En efecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha admitido que los regímenes jurídicos de las Directivas 79/409 y 92/43 son distintos (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, antes citada, apartados 50 a 57). De lo anterior resulta que un Estado miembro no puede eludir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409 invocando medidas diferentes de las establecidas en esta Directiva.

80 Por consiguiente, procede estimar el recurso de la Comisión por lo que se refiere a la designación como ZEPA de un número insuficiente de zonas importantes para la conservación de las aves por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

81 En cuanto a las zonas húmedas, del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 79/409 resulta que los Estados miembros deben dar una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

82 Según la Comisión, los humedales de importancia internacional, identificados como zonas importantes para la conservación de las aves, de la Albufera de Adra y de los Embalses de Cordobilla y Malpasillo en Andalucía así como del Complejo húmedo de Corrubedo en Galicia, no habían sido designados como ZEPA al final del plazo señalado en el dictamen motivado.

83 A este respecto, de los autos se deriva que la clasificación como ZEPA de humedales de importancia internacional en Andalucía y Galicia ha tenido lugar con posterioridad al plazo fijado en el dictamen motivado. Por consiguiente, procede estimar el recurso de la Comisión en este punto.

84 En consecuencia, el Reino de España no ha clasificado como ZEPA todas las zonas que, según los criterios ornitológicos, parecen las más adecuadas para la conservación de las especies controvertidas.

85 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409, al no haber clasificado como ZEPA territorios suficientes en superficie en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias y territorios suficientes en número en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de esta Directiva, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.

Costas

86 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. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas al Reino de España y al haber sido desestimados en lo esencial los motivos formulados por este último, procede condenarlo en costas.

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

1) **Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en su versión modificada, en particular, por la Directiva 97/49/CE de la Comisión, de 29 de julio de 1997, al no haber clasificado como zonas de protección especial para las aves territorios suficientes en superficie en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares y Canarias y territorios suficientes en número en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Valencia para ofrecer una protección a todas las especies de aves enumeradas en el anexo I de esta Directiva, así como a las especies migratorias no contempladas en dicho anexo.**

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

3) **Condenar en costas al Reino de España.**

Firmas