CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 20 de enero de 2011 [1]

I. Introducción

1. Desde 1994 se aplican las disposiciones de protección de las especies 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 [2] (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»). A pesar de ello, muchas de las especies no se encuentran en un estado de conservación favorable. [3]

2. En cuanto a la presencia del hámster europeo *(Cricetus cricetus)* en Francia, en el entorno de Estrasburgo, se aprecia incluso un considerable deterioro del estado de conservación. [4] A causa de esta evolución se ha recibido en la Secretaría del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa [5] la queja de una organización no gubernamental que actualmente es objeto de examen. [6]

3. También la Comisión toma este retroceso como motivo para impugnar la adaptación del Derecho interno francés a la Directiva sobre los hábitats en cuanto al hámster europeo. Entiende que las medidas francesas son insuficientes para asegurar el futuro de estas poblaciones. La dificultad del presente caso consiste en que la disposición relevante, el artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats, no contiene ninguna obligación general de garantizar un estado de conservación favorable de las especies protegidas, sino que sólo exige que se introduzcan determinadas prohibiciones.

4. Ciertamente, las exigencias que sobre esa base se han de imponer a la protección del hámster europeo deben analizarse en función

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 206, p. 7; la versión relevante de la Directiva sobre los hábitats es la resultante de la modificación por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adaptan las Directivas 73/239/CEE, 74/557/CEE y 2002/83/CE en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía, DO L 2006, 363, p. 368.

3 — Véase el informe de síntesis de la Comisión con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, COM(2009) 358 final, y la correspondiente página web http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17.

4 — No obstante, el estado de conservación de la especie también es desfavorable en Alemania: véase el documento 14/6976 del Landtag de Baden-Württemberg, pp. 3 y ss.

5 — Abierto a la firma el 19 de septiembre de 1979 en Berna, ETS nº 104, DO 1982, L 38, p. 3; EE 15/03, p. 86.

6 — Véase el reciente *Summary of case files and complaints,* T-PVS(2010)02revE, de 15 de octubre de 2010, p. 6, documento de trabajo para la trigésima reunión del Comité permanente, del 6 al 9 de diciembre de 2010.

de las necesidades específicas del hámster europeo, pero en principio se plantean cuestiones similares también para otras muchas especies, para las que la Directiva sobre los hábitats prevé un sistema de protección rigurosa, como es el caso de ciertas especies de murciélago o del gato montés *(Felis silvestris)*.

II. Marco legal

A. *Convenio de Berna*

5. La Unión es Parte contratante del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, abierto a la firma el 19 de noviembre de 1979 en Berna (en lo sucesivo, «Convenio de Berna»). [7]

6. El artículo 4, apartado 1, del Convenio obliga a proteger los hábitats:

«1) Cada Parte contratante adoptará las medidas legislativas y reglamentarias que sean apropiadas y necesarias para proteger los hábitat de las especies silvestres de la flora y de la fauna, en particular de las enumeradas en los anexos I y II, y para salvaguardar los hábitat naturales amenazados de desaparición.

2) Las Partes contratantes tendrán en cuenta, en sus políticas de planificación y desarrollo, los requisitos que exige la conservación de las zonas protegidas a que se refiere el párrafo anterior, con el fin de evitar o reducir en la medida de lo posible cualquier deterioro de dichas zonas.

3) Las Partes contratantes se obligan a conceder una atención especial a la protección de las zonas que sean importantes para las especies migratorias enumeradas en los anexos II y III y que estén situadas convenientemente con respecto a las rutas de migración, como áreas para pasar el invierno, para reagruparse, alimentarse, reproducirse o efectuar la muda.

4) Las Partes contratantes se obligan a coordinar sus esfuerzos, en la medida en que sea necesario, con el fin de proteger los hábitat naturales a que se refiere el presente artículo cuando están situados en regiones que se extiendan a otra parte de las fronteras.»

7 — Decisión del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (DO 1982, L 38, p. 1; EE 15/03; p. 84). El Convenio se reprodujo en el DO 1982, L 38, p. 3.

7. Por otro lado, el artículo 6 del Convenio contiene disposiciones sobre la protección de especies:

«Cada Parte contratante adoptará las medidas legislativas y reglamentarias apropiadas y necesarias para asegurar la conservación particular de las especies de fauna silvestre enumeradas en el Anexo II. Se prohibirán concretamente, para dichas especies:

a) cualesquiera formas de captura intencionada, de posesión y de muerte intencionadas;

b) el deterioro o la destrucción intencionados de los lugares de reproducción o de las zonas de reposo;

c) la perturbación intencionada de la fauna silvestre, especialmente durante el período de reproducción, crianza e hibernación, siempre y cuando la perturbación tenga un efecto significativo habida cuenta de los objetivos del presente Convenio;

d) la destrucción o recolección intencionadas de huevos, donde se encuentren en la naturaleza, o su posesión aunque estén vacíos;

e) la posesión y el comercio interior de dichos animales, vivos o muertos, incluidos los disecados, y de cualquier parte o de cualquier producto, fácilmente identificables, obtenidos a partir del animal cuando esta medida contribuya a la efectividad de las disposiciones del presente artículo.»

8. El anexo II del Convenio menciona en particular al hámster europeo.

9. El 27 de noviembre de 2008, el Comité permanente del Convenio aceptó la recomendación nº 136, según la cual las partes contratantes con poblaciones de hámster europeo reducidas o en retroceso debían desarrollar y aplicar programas nacionales de acción basados en un programa europeo de acción. [8]

B. *Directiva sobre los hábitats*

10. La Directiva sobre los hábitats, junto con la Directiva sobre las aves, [9] se dirige a adaptar el Derecho de la Unión al Convenio de

8 — Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster (Cricetus cricetus, L. 1758), de 15 de septiembre de 2008, Documento T-PVS/Inf (2008) 9.

9 — 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). Consolidada mediante la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009 (DO 2010, L 20, p. 70).

Berna. [10] De las definiciones del artículo 1 de la Directiva sobre los hábitats resulta de especial interés la definición de estado de conservación de una especie:

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

[...]

i) "estado de conservación de una especie": el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El "estado de conservación" se considerará "favorable" cuando:

— los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y

— el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y

— exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo;

[...]»

11. El artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats contiene los objetivos fundamentales de la Directiva:

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

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

10 — Informe 1997-1998 (Artículo 9, apartado 2) – Convenio relativo a la conservación de la vida salvaje y del medio natural en Europa (presentado por la Comisión Europea), SEC(2001) 515 final. Véase también la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 19 de octubre de 1987, relativa a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987-1992), DO C 328, apartado 5.1.6. La sentencia de 13 de febrero de 2003, Comisión/Luxemburgo (C-75/01, Rec. p. I-1585), apartado 57, no se opone a que se tenga en cuenta este Convenio, pues en ella el Tribunal de Justicia sólo declaró que para adaptar el Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats no basta con dar cumplimiento al Convenio en la medida en que éste no prevea el mismo nivel de protección que aquélla.

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

12. La disposición relevante de la Directiva sobre los hábitats para la protección del hámster europeo es el artículo 12, apartado 1, cuyo tenor es el siguiente:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del Anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;

b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;

c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;

d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.»

13. El anexo IV, letra a), de la Directiva sobre los hábitats comprende en particular al hámster europeo.

C. *Derecho francés*

14. Francia ha adaptado su Derecho interno al artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats especialmente mediante el Reglamento de 23 de abril de 2007, por el que se establece la lista de los mamíferos terrestres protegidos en todo el territorio y las modalidades de su protección [11] (en lo sucesivo, «Reglamento de 23 de abril de 2007»). Su artículo 2, apartado 2, regula la protección de los lugares de reproducción y descanso:

«Quedan prohibidas, en las partes del territorio de la metrópoli donde esté presente la especie y en las áreas naturales de movimiento de los núcleos de población existentes, la destrucción, la alteración y la degradación de los lugares de reproducción y de las áreas de descanso de los animales. Estas prohibiciones son de aplicación a los elementos físicos o biológicos que se estimen necesarios para la reproducción o para el descanso de la especie de que se trate, mientras sean efectivamente utilizadas o utilizables a lo largo de ciclos sucesivos de reproducción o de descanso de dicha especie y en la medida en que la destrucción, la alteración o la degradación

11 — Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, JORF nº 108, de 10 de mayo de 2007, p. 8367, Texto nº 152.

representen un peligro para la conclusión con éxito de esos ciclos biológicos.»

III. Hechos, procedimiento administrativo previo y pretensiones

15. A raíz de una queja por el estado de conservación de las poblaciones de hámster europeo en Alsacia, la Comisión se puso en contacto en 2007 con el Gobierno francés. Se comprobó que el número de madrigueras del hámster europeo en las zonas núcleo había descendido de 1.167 en el año 2001 a entre 161 y 174 en el año 2007. Por eso, la Comisión temió por la inminente desaparición de esas poblaciones y ofreció a Francia que presentara sus observaciones con arreglo al artículo 258 TFUE.

16. Francia comunicó entonces las medidas que se habían adoptado para proteger al hámster europeo.

17. No obstante, el 6 de junio de 2008 la Comisión emitió un dictamen motivado con arreglo al artículo 258 TFUE por incumplimiento del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, en que fijó un plazo definitivo de dos meses para poner fin al supuesto incumplimiento.

18. El Gobierno francés respondió el 7 de agosto de 2008 y, posteriormente, transmitió a la Comisión información adicional. Al no ser satisfactoria para la Comisión, ésta interpuso el presente recurso el 25 de septiembre de 2009.

19. La Comisión solicita:

— Que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, al no haber elaborado un programa de medidas que permitan instaurar una protección rigurosa de la especie *Cricetus cricetus* (hámster europeo).

— Que se condene en costas a la República Francesa.

20. La República Francesa solicita:

— Que se desestime el recurso.

— Que se condene en costas a la Comisión.

21. Las partes han presentado sus alegaciones por escrito y, en la vista de 21 de octubre de 2010, de forma oral.

IV. Apreciación jurídica

22. Las partes coinciden en que el estado de conservación del hámster europeo en Alsacia no es favorable. Al menos desde el año 2000, el número de madrigueras documentadas ha descendido notablemente, y se están reduciendo de forma sustancial las áreas de presencia del hámster europeo. Este retroceso del hámster europeo lo atribuyen esencialmente a dos factores: las prácticas agrícolas y el desarrollo urbanístico. Las medidas francesas abordan ambos factores, pero la Comisión considera que no satisfacen el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats.

23. Con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros han de tomar las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en el anexo IV, letra a), de la Directiva, en sus áreas de distribución natural, y se incluye en particular el hámster europeo. En concreto, con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra d), dicho sistema debe prohibir el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

24. Podría considerarse que para adaptar el Derecho interno al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats basta con adoptar un régimen de prohibiciones. Pero no es así en el presente asunto: la Comisión exige de Francia un programa de medidas a favor del hámster europeo. Para ello, en principio, puede apoyarse en la jurisprudencia.

25. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la adaptación del Derecho interno al artículo 12, apartado 1, de esta Directiva no obliga solamente a los Estados miembros a adoptar un marco legislativo completo, sino también a adoptar medidas concretas y específicas de protección. Por eso, un sistema de protección estricta presupone la adopción de medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo. [12]

26. Aún no se ha aclarado qué requisitos concretos se han de imponer al urbanismo o a la agricultura, pero deben ajustarse al marco del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats. Por lo tanto, se ha de tratar de medidas necesarias para hacer

12 — Sentencia de 11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda (C-183/05, Rec. p. I-137), apartados 29 y 30. Véase también la sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión/Grecia, «Víbora de Milos» (C-518/04), apartado 16.

efectiva la prohibición de deteriorar o destruir los lugares de reproducción o de descanso. Y esto resulta especialmente problemático en relación con las medidas agrícolas, pues no se trata de establecer las típicas prohibiciones de determinadas prácticas, sino de fomentar ciertas formas de explotación de superficies agrícolas.

27. Por tanto, en primer lugar analizaré qué medidas exige el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats para proteger al hámster europeo (parte A), y a continuación examinaré si las medidas francesas satisfacen las exigencias de esta disposición (parte B).

28. En este contexto, me referiré también a una guía orientativa sobre la protección de las especies con arreglo a la Directiva sobre los hábitats, elaborada por la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión en consulta con los Estados miembros. [13] Aunque este documento, al que se remite Francia en cierto momento, no es vinculante, contiene referencias útiles para la interpretación de las disposiciones relevantes. [14]

A. *Sobre la interpretación del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats*

29. Las medidas necesarias con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats deben deducirse de los diversos elementos de dicha disposición: del objeto de la protección, que son los lugares de reproducción y las zonas de descanso (1), de que el sistema de protección rigurosa exija prohibiciones (2) y de que deba evitarse el deterioro o destrucción de los lugares protegidos (3).

1. Sobre los lugares de reproducción y de descanso

30. Resulta determinante en primer lugar para el alcance de la protección, sobre todo desde el punto de vista espacial, el significado de los términos «lugares de reproducción o zonas de descanso».

13 — *Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG*, de febrero de 2007, disponible en versión inglesa, francesa y alemana en http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home.

14 — Véase la referencia en la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, «Caza del lobo» (C-342/05, Rec. p. I-4713), apartado 30.

31. En cuanto al hámster, la reproducción comprende el apareamiento y el nacimiento, [15] pero también ha de incluir la cría, [16] pues los individuos jóvenes sólo contribuyen a la conservación de la especie si sobreviven al menos hasta el momento en que ellos mismos se pueden reproducir. Los lugares de descanso se definen como zonas necesarias para la supervivencia de un animal o de un grupo de animales durante su fase no activa. Son lugares que incluyen las estructuras creadas por los animales para su reposo. [17]

32. Si se quisiera proteger solamente el lugar específico en que el hámster europeo se reproduce o descansa, se podría limitar esa protección a su madriguera. Pero, si se interpretan los conceptos atendiendo a los objetivos de la Directiva sobre los hábitats, no se puede concebir de forma tan estricta la protección de los lugares de reproducción y descanso. [18]

33. Conforme al artículo 2, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre los hábitats, las medidas destinadas a adaptar el Derecho interno al artículo 12, apartado 1, de esta Directiva tienen por objeto preservar la biodiversidad mediante el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies de la fauna y flora silvestres de interés comunitario. Con arreglo al artículo 1, letra i), de la Directiva sobre los hábitats, una especie se encuentra en un estado de conservación favorable cuando los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible.

34. La protección de los lugares de reproducción y de las zonas de descanso debe garantizar que éstos puedan contribuir al mantenimiento o al restablecimiento de un estado de conservación favorable de la especie de que se trate. La Comisión se refiere a esto como el aseguramiento de su continua funcionalidad ecológica: [19] deben ofrecer todo lo necesario para que la especie en cuestión pueda reproducirse con éxito y reposar sin perturbaciones. [20] El artículo 2, apartado 2, del Reglamento de 23 de abril de 2007, que adapta el Derecho interno francés al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, delimita el alcance de la protección de forma muy similar.

15 — Véase la guía orientativa, citada en la nota 13, p. 47, número 57.

16 — Véase la guía orientativa, citada en la nota 13, p. 47, número 58.

17 — Véase la guía orientativa, citada en la nota 13, p. 47, número 59.

18 — Véanse las conclusiones del Abogado General Léger, presentadas el 25 de octubre de 2001 en el asunto en que recayó la sentencia de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, «*Caretta caretta*» (C-103/00, Rec. p. I-1147), punto 43, y el 21 de septiembre de 2006 en el asunto en que recayó la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 12, punto 25.

19 — Véase la guía orientativa, citada en la nota 13, p. 50, número 62.

20 — Véase la guía orientativa, citada en la nota 13, p. 45, número 53.

35. Esta concepción obliga a tener en cuenta la diversidad de necesidades y estrategias ecológicas de la especie protegida e implica que las medidas de protección deban reflejar las diferentes condiciones reinantes. [21]

36. Por tanto, la guía orientativa de la Comisión propone con acierto un concepto más extenso (más amplio) de los lugares de reproducción y de las zonas de descanso de las especies con un radio de acción reducido. Dichas especies, como es el caso del hámster europeo, a diferencia de las especies con un radio de acción amplio, pueden utilizar para el reposo como mucho de forma transitoria aquellos lugares aislados de reproducción y descanso que no cuentan en su entorno inmediato con los necesarios espacios de alimentación. Si permaneciesen más tiempo en ellos, morirían de inanición. En consecuencia, también se han de incluir en la protección de los lugares de reproducción y de las zonas de descanso los hábitats necesarios para la supervivencia y la reproducción del hámster europeo situados en el entorno inmediato de sus madrigueras.

37. Además, el contenido necesario de las medidas de protección depende sustancialmente del estado de conservación de la especie protegida. Si la especie se halla en un buen estado de conservación, podría ser suficiente imponer de forma abstracta las prohibiciones mencionadas en el artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats y vigilar a la especie. Pero en caso de estado de conservación desfavorable surgen obligaciones más amplias para los Estados miembros, ya que el sistema de protección debe contribuir a la recuperación del estado de conservación favorable. En ese sentido, la protección de los lugares de reproducción y de las zonas de descanso de una especie que se halla en un estado de conservación muy desfavorable (como es el caso del hámster europeo en Alsacia) exige una delimitación generosa para evitar que desaparezca la especie y se pierda así la función de los lugares. Dentro de lo posible, las medidas de protección deben adaptarse específicamente a las circunstancias que han dado lugar al estado de conservación desfavorable.

38. Tal concepción de la protección de los lugares de reproducción y de las zonas de descanso del hámster europeo, que comprende también el hábitat situado en torno a esos lugares y zonas, es conforme con las obligaciones de la Unión que emanan del Derecho internacional, que la Directiva sobre los hábitats pretende incorporar al Derecho de la Unión. Con arreglo al artículo 4 y al anexo II del Convenio de Berna, deben adoptarse las medidas legislativas y reglamentarias que sean apropiadas y necesarias para proteger los hábitats de las especies silvestres de la flora y de la fauna, en particular del hámster europeo, mencionado en el anexo II del Convenio.

21 — Véase la guía orientativa, citada en la nota 13, p. 46, número 55.

39. Las disposiciones del Derecho derivado de la Unión deben interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con las obligaciones de la Unión que emanan del Derecho internacional. [22] Así sucede, en particular, con las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats relativas al hámster europeo: deben cumplir, en la medida de lo posible, la obligación de proteger sus hábitats con arreglo al artículo 4 del Convenio de Berna, a pesar de que, en cuanto al hámster europeo, la Unión sólo ha dado cumplimiento expreso de este aspecto del Convenio en relación con los lugares de reproducción y las zonas de descanso. [23]

40. Por lo tanto, la protección de los lugares de reproducción y las zonas de descanso del hámster europeo en Alsacia mediante medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo que impone el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats se extiende a sus madrigueras y a los hábitats circundantes.

2. Sobre el concepto de prohibición

41. Las medidas de protección necesarias quedan limitadas por el hecho de que el sistema de protección rigurosa, con arreglo al artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, debe contemplar prohibiciones. En consecuencia, las medidas necesarias no pueden tener por objeto evoluciones naturales.

42. En cambio, la conducta humana sí es un objeto apropiado de las prohibiciones. El Tribunal de Justicia también ha aclarado que las medidas previstas en el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats no se limitan a prohibiciones en sentido propio, sino que incluyen también las medidas dirigidas a su aplicación [24] o la vigilancia de la especie. [25]

43. Sin embargo, en opinión del Gobierno francés, la Comisión exige unas medidas que van más allá de las prohibiciones necesarias con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats y su aplicación o vigilancia. A este respecto se remite a la guía orientativa, antes mencionada, según la cual dicha disposición no exige medidas

22 — Sentencias de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, Rec. p. I-3989), apartado 52; de 14 de julio de 1998, Bettati (C-341/95, Rec. p. I-4355), apartado 20; de 1 de abril de 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Rec. p. I-3465), apartado 33; de 7 de diciembre de 2006, SGAE (C-306/05, Rec. p. I-11519), apartado 35, y de 14 de mayo de 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Rec. p. I-4075), apartado 38.

23 — En cambio, para otras especies es de aplicación la protección prevista en los artículos 4 a 6 de la Directiva sobre los hábitats, que comprende expresamente sus otros hábitats.

24 — Sentencia de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, «*Caretta caretta*» (C-103/01, Rec. p. I-1147), apartados 32 y ss.

25 — Sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 12, apartado 32.

proactivas de explotación de hábitats, como pueden ser la recuperación o la mejora de los hábitats de determinadas especies. [26]

44. Un fundamento esencial de esa postura es que tales medidas se asocian sobre todo a la protección de lugares prevista en los artículos 4 a 6 de la Directiva sobre los hábitats. [27] Sin embargo, eso no excluye necesariamente que también se puedan incluir medidas proactivas en la protección de las especies con arreglo al artículo 12, apartado 1, especialmente para especies como el hámster europeo, para el cual no hay previstas tales zonas de protección.

45. Mayor atención merece la idea de que las prohibiciones son de carácter defensivo y, por tanto, se dirigen primordialmente a evitar el deterioro del estado actual. Sin embargo, las prohibiciones también pueden contribuir a la recuperación o a la mejora de hábitats al hacer posibles evoluciones naturales positivas.

46. Por otro lado, es evidente que las prohibiciones en materia de protección de las especies pueden influir también en la explotación de los hábitats. En relación con la protección del hámster europeo, por ejemplo, podría plantearse una prohibición del desfonde del suelo en la agricultura, pues con ella se pueden destruir las madrigueras. [28]

47. Por último, las prohibiciones pueden concebirse de forma tan amplia que en la práctica equivalgan a mandatos, concretamente cuando sólo admiten la conducta concreta deseada. Sería contrario al objetivo de mantener o restablecer un estado de conservación favorable excluir del concepto de prohibición (y, por ende, del sistema de protección rigurosa) esa forma de dirigir el comportamiento, si las condiciones de vida específicas de la especie afectada exigieran las medidas correspondientes.

3. Sobre las medidas necesarias contra el deterioro o la destrucción

48. Por tanto, es fundamental determinar qué comportamientos humanos ha de evitar la prohibición de deterioro o destrucción de los lugares de reproducción y las zonas de descanso del hámster europeo.

49. Para ello se ha de atender asimismo al criterio de la continua funcionalidad ecológica de los lugares de reproducción y las zonas de

26 — Guía orientativa, citada en la nota 13, p. 22, número 61; p. 28, número 10; p. 31, número 19, y p. 44, número 49.

27 — Véase, por ejemplo, la guía orientativa, citada en la nota 13, p. 22.

28 — Kupfernagel, *Populationsdynamik und Habitatnutzung des Feldhamsters (Cricetus cricetus) in Südost-Niedersachsen,* Tesis doctoral 2007, p. 82.

descanso. [29] En consecuencia, por deterioro o destrucción han de entenderse los comportamientos que perjudiquen o eliminen dicha funcionalidad.

50. En cambio, no son necesarias medidas en aquellas superficies donde no existen madrigueras de hámster europeo. Sin duda, tales medidas son positivas para una futura recolonización de esos hábitats por el hámster europeo y, por lo tanto, en conjunto también se puede suponer que sean necesarias para la recuperación de un estado de conservación favorable de la especie en Alsacia. Sin embargo, las medidas que exige el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats se refieren sólo a los lugares de reproducción y zonas de descanso de poblaciones existentes. La Comisión no ha alegado, y tampoco parece probable, que un estado de conservación favorable de esas poblaciones concretas pueda exigir una determinada forma de explotación de las superficies fuera del entorno de sus madrigueras.

51. En cualquier caso, en contra de su argumentación en la réplica, al menos en el presente procedimiento la Comisión no puede fundamentar una obligación de recuperar las anteriores poblaciones del hámster europeo en el hecho de que probablemente Francia en el pasado no haya prestado suficiente protección a esta especie. Aunque ya en 1994 debió haber introducido un sistema de protección rigurosa para el hámster europeo y no se puede descartar que los incumplimientos en el pasado puedan dar lugar a una obligación de reparación de los Estados miembros, [30] la Comisión no ha reclamado una reparación ni en el procedimiento administrativo previo ni en el recurso, y sólo la ha sugerido en la réplica. Esto constituye una ampliación inadmisible del objeto del procedimiento. [31]

52. Por último, procede señalar que Francia alega acertadamente que el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats no contiene ninguna obligación de alcanzar un determinado resultado. El estado de conservación de las especies depende de demasiados factores naturales como para que un Estado miembro pueda garantizar cifras concretas de población.

53. Sin embargo, no es suficiente que las autoridades competentes «se esfuercen» por evitar el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción o las zonas de descanso, tal como propone Francia inspirándose en una sentencia relativa al artículo 4,

29 — Véanse los puntos 33 y 34.

30 — Véase la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, Rec. p. I-10947), apartados 82 y ss., sobre incumplimientos en relación con una potencial zona de protección de aves. En este sentido apunta también la jurisprudencia relativa al abono de recursos propios a la Unión; véanse las sentencias de 15 de diciembre de 2009, Comisión/Italia (C-239/06, Rec. p. I-11913), apartados 56 y ss., y Comisión/Finlandia (C-284/05, Rec. p. I-11705), apartados 55 y ss.

31 — Véase la sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/España (C-186/06, Rec. p. I-12093), apartados 15 y 16, y la jurisprudencia allí citada.

apartado 4, segunda frase, de la Directiva sobre las aves. [32] Con arreglo a esta disposición, fuera de las zonas de protección de aves basta con un mero «esfuerzo», mientras que el artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats exige un sistema de protección rigurosa. En principio, un sistema así debe ser adecuado para impedir con eficacia todo deterioro o destrucción de lugares de reproducción y zonas de descanso que pudiera perjudicar la conservación o la recuperación de un estado de conservación favorable.

54. En consecuencia, si bien la evolución de las cifras de población no es idónea para demostrar directamente un incumplimiento del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, puede servir como indicio de la eficacia de las medidas adoptadas.

55. En resumen, procede hacer constar que el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats exige medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo que impidan de forma eficaz los comportamientos humanos que puedan menoscabar o eliminar totalmente la funcionalidad ecológica de las madrigueras del hámster europeo y de sus hábitats circundantes como lugares de reproducción y zonas de descanso.

B. *Sobre las medidas francesas*

56. Estos son los criterios a la luz de los cuales se han de examinar las medidas francesas. En primer lugar me ocuparé de la agricultura, y después del urbanismo.

1. Sobre la agricultura

57. Francia ha adoptado medidas en las llamadas zonas de acción prioritaria *(Zones d'action prioritaire;* en lo sucesivo, «ZAP») y en un área más amplia, la llamada área de recolonización.

58. Dentro de las ZAP se debe asegurar con medidas contractuales que se cultive un 20 % de cereales de paja y un 2 % de alfalfa. En cuanto a las ZAP, se trata de tres áreas de al menos 600 hectáreas cada una, en conjunto 3.285 hectáreas, en cada una de las

32 — Sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, Rec. p. I-10947), apartado 179.

cuales se ha de alcanzar una población de 1.500 individuos.

59. Además, en un área mayor de 77.000 hectáreas, el área de recolonización, que comprende el 49 % de las superficies históricamente utilizadas por el hámster europeo y apropiadas para su futura presencia, se promueve el cultivo de alfalfa y de cereal de invierno. También en ellas se pretende que en las zonas colonizadas por hámsters se alcance un 20 % de cultivo de cereales de paja y un 2 % de alfalfa.

60. La Comisión discute el alcance y la calidad de estas medidas.

61. Sin embargo, sólo debe examinarse a la luz del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats si son necesarias para impedir de forma eficaz los comportamientos humanos que puedan menoscabar o eliminar totalmente la funcionalidad ecológica de las madrigueras del hámster europeo y de sus hábitats circundantes como lugares de reproducción y zonas de descanso.

62. El fuerte retroceso de las poblaciones de hámsters en Alsacia en el pasado demuestra que esta especie no sobrevivirá sin medidas de protección adicionales. Las partes coinciden en que las prácticas agrícolas, especialmente el cultivo de maíz, son factores esenciales, y tampoco se discute que el hámster europeo no podrá sobrevivir sin un uso agrícola de sus hábitats que le sea favorable.

63. Por eso se ha de considerar que sólo se podrá asegurar la conservación de la funcionalidad ecológica de las madrigueras del hámster europeo si las superficies agrícolas circundantes se explotan de una forma que le sea favorable. Por lo tanto, en materia de prohibiciones es necesario impedir que en esas superficies se lleven a cabo todas las explotaciones que perjudiquen al hámster europeo.

64. Es cierto que Francia no ha introducido ninguna prohibición en ese sentido, sino que intenta conseguir mediante medidas de promoción la explotación deseada, pero ésta es otra forma de conseguir la actuación que exige el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats. Únicamente si ese medio no es suficientemente efectivo, Francia habrá infringido dicha disposición.

65. La Comisión discute sobre todo la extensión de las superficies así explotadas en comparación con la anterior área de distribución del hámster europeo. Y este reproche es, al menos en parte, fundado.

66. En el momento relevante (el año 2008) sólo el 60 % de las superficies habitadas por el hámster europeo era objeto de medidas agroambientales en las ZAP y en el área de recolonización. [33] El 40 % restante de su área de asentamiento, por tanto, no se sometía a las medidas que, en opinión de Francia, eran necesarias para garantizar la continuidad en la explotación de los lugares de reproducción y zonas de descanso.

67. Si bien en los años siguientes, hasta 2011, se pretendía incluir las restantes zonas, eso resulta irrelevante para el presente recurso, pues 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. [34]

68. La Comisión critica también con acierto que las medidas agrícolas se limiten a las ZAP y al área de recolonización. Aunque esta última se corresponde con la zona en que había presencia de hámster europeo en el año 2000, esto no excluye que ese animal excave madrigueras también en otros lugares que precisen de protección frente a actividades agrícolas perjudiciales. Estos lugares también pueden estar situados en el área de distribución histórica del hámster europeo, en la que, según Francia, al menos hasta el año 2008 se encontraban sus madrigueras. [35]

69. En contra de la opinión de la Comisión, eso no significa que Francia debiera poner en práctica las medidas agrícolas en absolutamente toda el área de distribución histórica del hámster europeo. Si se hace una adecuada observación de la evolución de las poblaciones se ve que sería suficiente con aplicar dichas medidas donde se hallen las madrigueras conocidas de hámster europeo. Donde no existan esas madrigueras, el artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats no exige medida alguna.

70. Por lo tanto, Francia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats al disponer que las medidas agroambientales a favor del hámster europeo comprendan solo el 60 % de las superficies ocupadas por esa especie y no se apliquen a las poblaciones fuera de las ZAP y del área de recolonización.

33 — Véase la comunicación del Gobierno francés de 7 de abril de 2009, anexo 7 del recurso, hoja 98.

34 — Sentencias de 25 de julio de 2008, Comisión/Italia (C-504/06), apartado 24; de 4 de marzo de 2010, Comisión/Francia (C-241/08, Rec. p. I-1697), apartado 59, y de 18 de noviembre de 2010, Comisión/Portugal (C-458/08, Rec. I-11599), apartado 81.

35 — Según la comunicación de 7 de agosto de 2008, en ese año se encontraron en toda el área de distribución histórica 643 madrigueras de Hámster europeo, pero entre ellas sólo 642 en el área de recolonización; véase el anexo 6 al escrito de recurso, hojas 91 y 92.

71. También resulta dudoso que las medidas francesas sean por sí solas suficientemente eficaces.

72. Dado el mal estado de conservación del hámster europeo, las autoridades francesas entienden que las actuales poblaciones son demasiado reducidas para subsistir a largo plazo. A su entender, solo pueden sobrevivir de forma duradera las poblaciones de al menos 1.500 ejemplares en un área de asentamiento cohesionada. Las tres ZAP deben explotarse, a su juicio, de tal manera que cada una de ellas pueda albergar en el futuro una población de esas dimensiones.

73. Pero entre 2007 y 2010 las medidas francesas sobre las ZAP no han permitido alcanzar el objetivo.

74. En total, en dichas ZAP los dos primeros años se encontraron 230 y 231 madrigueras; en 2009 quedaban sólo 161, pero en 2010 el número se incrementó hasta 298. Cada madriguera equivale a un individuo. Si se mantuviera esta tendencia cabría esperar que, a largo plazo, la población de hámsters volviese a alcanzar un tamaño sostenible. En ese caso, las medidas francesas podrían ser suficientes.

75. Sin embargo, una observación detenida de las cifras pone de relieve que la evolución positiva se concentra en unas pocas superficies, donde al parecer se dan unas condiciones especialmente favorables para el hámster europeo. Se trata del término municipal de Geispolsheim, en particular el área de la zona de protección de aguas, [36] y el instituto de bachillerato agrícola de Obernai. [37] En esos dos lugares se han encontrado en un último recuento un total de 267 madrigueras, algunas de las cuales, según parece, se situaban fuera de las ZAP. En cambio, las poblaciones en otras superficies se han estancado o incluso han seguido retrocediendo.

76. Además de las ZAP, se documenta la evolución de las poblaciones en las llamadas zonas núcleo. En éstas se pasó de 1.167 madrigueras en el año 2001 a 174 en 2007. En los años siguientes volvieron a incrementarse ligeramente las cifras, primero hasta 209 madrigueras, luego a 244 y por último a 261. Pero también esta evolución viene condicionada en gran medida por las áreas de excepción de Geispolsheim y Obernai.

36 — Esta zona se pone como ejemplo de evolución positiva con una explotación adecuada a largo plazo en el *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009,* hojas 121 y 122.

37 — Véanse el *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009,* hoja 117 del escrito de recurso, y la comunicación del Gobierno francés sobre las cifras del año 2010. Esta institución parece desempeñar un importante papel en diferentes partes del programa de acción a favor del Hámster europeo; véase el *Plan d'action pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace,* tomo 1, 2007-2011, pp. 8, 21, 47 y 53 (medidas A2-5 y A2-8).

77. De ahí se deduce que la estrategia de explotación francesa de un 20 % de cereales de paja y un 2 % de alfalfa no basta para alcanzar un estado de conservación favorable de las poblaciones de hámster europeo en Alsacia. Por el contrario, son precisos elementos adicionales, como los que parecen existir en Geispolsheim y Obernai.

78. A favor de esta conclusión se puede aducir también el documento en que basa su estrategia el Gobierno francés. Apela a ensayos en que se comprobó que dedicando entre un 20 % y un 30 % de la superficie de cultivo a cereales de paja y entre un 2 % y un 4 % a alfalfa había aumentado el número de madrigueras. [38] Sin embargo, el objetivo del 20 % de cereales de paja y el 2 % de alfalfa se queda en el límite inferior de esos valores. Además, en los citados ensayos solamente se compararon zonas que tenían esas proporciones de cultivo con otras nueve zonas en que apenas se cultivaba alfalfa y se cultivaban muchos menos cereales de paja.

79. Todo parece indicar que no se tomaron en consideración otras medidas, como plantar franjas de hierbas en los linderos o dejar franjas de cereal. [39]

80. Ciertamente, en la vista el Gobierno francés subrayó con acierto que no se ha de mantener al hámster en pequeñas zonas de protección artificiales, sino en superficies agrícolas efectivamente explotadas. Sin embargo, el mal estado de conservación puede requerir de forma temporal una protección especialmente intensa hasta que existan poblaciones suficientemente numerosas.

81. No obstante, Francia considera que el objetivo de lograr unas poblaciones sostenibles a largo plazo no se desprende del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats, sino que va más allá.

82. Pero la continua funcionalidad ecológica de los lugares de reproducción y de descanso del hámster europeo, que la Directiva sobre los hábitats pretende, [40] exige que sus poblaciones sean capaces de sobrevivir a largo plazo. Por lo tanto, la protección de dichos lugares debe ir dirigida a mantener o recuperar poblaciones sostenibles.

83. Si el estado de conservación de una especie sólo es desfavorable por estar expuesto a determinadas amenazas, puede bastar con proteger las poblaciones de la especie frente a esos factores. Pero si, como aquí sucede, las poblaciones de la especie son tan reducidas que podrían desparecer debido a

38 — Anexo 4 a la contestación al recurso.

39 — Véase la lista de posibles medidas en el proyecto de plan de acción europeo para la conservación del Hámster europeo, citado en la nota 8, p. 24.

40 — Véanse los puntos 33 y 34.

las fluctuaciones naturales de población, un sistema de protección rigurosa debe perseguir un incremento sustancial del número de individuos.

84. En consecuencia, la protección de los lugares de reproducción y zonas de descanso ha de ser adecuada para garantizar la supervivencia a largo plazo de la especie en el área de que se trate, y esto significa, en particular, que en poblaciones excesivamente reducidas los hábitats circundantes de las madrigueras de hámster europeo se han de explotar de tal manera que permitan una recuperación suficiente de sus poblaciones.

85. En contra del criterio de Francia, el artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no desvirtúa este razonamiento. Conforme a dicha disposición, las medidas que se adopten con arreglo a dicha Directiva han de tener en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales. En consecuencia, esos aspectos deben tomarse en consideración en el desarrollo de las medidas de protección. Sin embargo, el artículo 2, apartado 3, no cuestiona el objetivo de alcanzar un estado de conservación favorable, por lo que las medidas para la protección de especies sujetas a una protección rigurosa deben ser suficientes, pese a esa consideración, para mantener o recuperar ese estado de conservación favorable. Esto no se cumple en el presente caso.

86. Por último, la Comisión objeta que al hámster europeo le afecta también negativamente el hecho de que no se estén respetando las exigencias de la Directiva sobre nitratos. [41] Fundamenta su afirmación en un documento de las autoridades francesas sobre la protección del hámster europeo. [42] En él se reclaman buenas prácticas agrícolas y, en particular, que se respete la Directiva sobre nitratos. Sobre todo, resalta la importancia de velar por una cobertura del suelo en invierno en las zonas sensibles.

87. No obstante, no se ha de olvidar que no es objeto del presente procedimiento un incumplimiento de la Directiva sobre nitratos. Además, ni de las alegaciones de la Comisión ni del documento por ella presentado se desprende por qué es necesario respetar la Directiva sobre nitratos o la cobertura del suelo en invierno para la protección de los lugares de reproducción y las zonas de descanso del hámster europeo. Por lo tanto, no pueden prosperar los argumentos de la Comisión a este respecto.

88. No obstante, procede declarar que Francia también ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats al no disponer medidas agroambientales a favor del hámster europeo que sean

41 — Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375, p. 1).

42 — Balland, *Définition et gestion du milieu particulier du hámster europeo d'Alsace,* de 14 de febrero de 2008, IGE/08/001, pp. 5 y ss.

suficientes para el desarrollo de poblaciones sostenibles a largo plazo.

C. *Sobre las medidas urbanísticas*

89. Las madrigueras del hámster europeo y los hábitats circundantes también deben ser protegidos mediante medidas urbanísticas. No es tan complejo el análisis de los factores urbanísticos como el de las medidas agrícolas, ya que el hámster europeo no depende de medidas urbanísticas concretas para sobrevivir. Por lo tanto, basta con garantizar que el urbanismo respete las superficies afectadas. [43] A este respecto, Francia menciona diferentes medidas:

— las disposiciones legales generales de protección del hámster europeo;

— en las ZAP, un total de 3.285 hectáreas, fuera de la agricultura no se puede cambiar el uso de las superficies; [44]

— en la zona de recolonización, de 77.000 hectáreas, es decir, el 49 % de las superficies utilizadas en el pasado por el hámster europeo, los proyectos que comprendan más de una hectárea deben demostrar que no perjudican a esa especie; [45]

— en el área de distribución histórica del hámster europeo, de 139.000 hectáreas, es decir, el 89 % de las superficies utilizadas en el pasado por el hámster europeo, las nuevas medidas de planificación de 301 municipios deben tener en cuenta al hámster europeo; [46]

— la observación de la evolución de las poblaciones de hámster europeo, y

— la sensibilización del público.

90. La Comisión no objeta las disposiciones legales generales de protección del hámster europeo. Aunque teme que se concedan excepciones sin las correspondientes medidas compensatorias, no impugna la disposición pertinente, es decir, el artículo L. 411-2 del Code de l'environnement (Código del medio ambiente). Por eso se ha de considerar que esa normativa establece las prohibiciones necesarias para evitar el deterioro o la destrucción de los lugares de reproducción y zonas

43 — La Comisión no reprocha el mero aislamiento de los hábitats y las poblaciones mediante medidas urbanísticas, especialmente proyectos de infraestructuras. Por lo tanto, en el presente caso no procede resolver si esta forma de alteración es contraria a la protección de los lugares de reproducción y zonas de descanso.

44 — Punto 62 del escrito de contestación.

45 — Puntos 63 y 152 del escrito de contestación.

46 — Punto 68 del escrito de contestación.

de descanso del hámster europeo a causa de medidas urbanísticas.

91. No obstante, dichas prohibiciones solo serán eficaces si al decidirse las medidas urbanísticas se conoce si afectan a lugares de reproducción y zonas de descanso del hámster europeo, y esto se garantiza en particular imponiendo requisitos especiales a la planificación de los municipios y a la autorización de determinados proyectos.

92. Según datos no controvertidos del Gobierno francés, 301 municipios, es decir, el 89 % del área de distribución histórica del hámster europeo, están obligados a prever un estudio sobre el hámster europeo en toda renovación de sus documentos de planificación urbanística *(«document de planification de l'urbanisme»).* En ellos, los municipios deben promover que se economice el uso de las superficies y la conservación de las superficies favorables a la especie.

93. Este procedimiento puede dar lugar, en particular, a que ciertas superficies se excluyan totalmente de la edificación para proteger al hámster europeo. Así ha sucedido al parecer, sobre todo, en las muy limitadas ZAP, pero también en otros lugares.

94. En el área de recolonización, que comprende buena parte del área de distribución histórica, se imponen obligaciones especiales de comprobación para proyectos que afecten a más de una hectárea. Es decir, en un proyecto de ese tipo no basta con que las medidas de planificación no contengan ninguna referencia a la presencia del hámster europeo, sino que antes de autorizarlas se ha de comprobar si las medidas afecten a las madrigueras de esa especie.

95. En opinión de la Comisión, esto no constituye un sistema de protección rigurosa, especialmente porque las superficies excluidas de las medidas urbanísticas y las ZAP comprenden en conjunto una extensión demasiado reducida. Pero la Comisión olvida que estas obligaciones de comprobación, junto con las disposiciones legales, en principio pueden evitar el deterioro y la destrucción de las madrigueras del hámster europeo en las zonas comprendidas. Si se realizan los estudios de forma diligente y objetiva, debería llegarse a saber dónde hay o podría haber madrigueras del hámster europeo y, por lo tanto, dónde procede obrar con especial cautela.

96. En cambio, como ya se ha dicho, las superficies que sólo son potencialmente utilizables por el hámster europeo [47] no son objeto de una especial protección con arreglo al artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats. En consecuencia, no es

47 — Véase el punto 50.

preciso imponer prohibiciones de construcción también en esas superficies.

97. La Comisión objeta, por otro lado, que no se imponga un deber de comprobación para los proyectos menores.

98. Esta objeción tiene especial relevancia en relación con las superficies cuyo uso previsto se haya modificado en el pasado sin examinar los efectos sobre el hámster europeo. Además, no se puede descartar que, entre el momento de la planificación y su ejecución, una superficie sea colonizada por el hámster europeo y se encuentren en ella madrigueras suyas. Por lo demás, fuera del área de recolonización a los proyectos mayores tampoco se les exige un especial examen.

99. Sin embargo, la labor de sensibilización de las autoridades competentes y la observación de la evolución de las poblaciones de hámster europeo pueden contribuir también a descubrir en tiempo oportuno sus madrigueras en esas superficies, a fin de evitar su deterioro o destrucción. En efecto, la labor de sensibilización dirigirá la atención al riesgo de que se perjudique al hámster europeo, y la observación de sus poblaciones puede ayudar a descubrir a tiempo su presencia. Pero, desde el momento en que éstas se conozcan, las medidas legales de protección no impugnadas por la Comisión deberían poder evitar que las medidas urbanísticas causen un perjuicio a las madrigueras y a los hábitats circundantes.

100. Este sistema de protección frente a alteraciones urbanísticas en principio parece suficiente. Sin embargo, en el momento de concluir el plazo fijado en el dictamen motivado, el 6 de agosto de 2008, aún estaba incompleto. El 7 de agosto de 2008, el Gobierno francés comunicó que aún no se había reconocido una de las ZAP y que todavía no se habían decidido los requisitos para los proyectos que afecten al área de recolonización y para la planificación de los municipios situados en el área de distribución histórica del hámster europeo. [48]

101. Sin estas medidas no se podía garantizar que las disposiciones legales de protección del hámster europeo se fueran a aplicar de forma sistemática, a pesar de que, a la vista de su mal estado de conservación, resulta necesaria dicha aplicación sistemática.

102. Por lo tanto, Francia también ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva sobre los hábitats debido a que en el momento relevante aún estaban incompletas las medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo para proteger al hámster europeo frente a las alteraciones producidas por proyectos urbanísticos.

48 — Anexo 6 al escrito de recurso, hoja 91.

V. Sobre las costas

103. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el procedimiento será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que, en lo esencial, han de estimarse las pretensiones de la Comisión, procede condenar en costas a Francia.

VI. Conclusión

104. Propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

«1) La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letra d), de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres,

— al disponer que las medidas agroambientales a favor del hámster europeo *(Cricetus cricetus)* comprendan sólo el 60 % de las superficies ocupadas por esa especie y no se apliquen a sus poblaciones fuera de las zonas de acción prioritaria y del área de recolonización;

— al no disponer medidas agroambientales a favor del hámster europeo que sean suficientes para que sus poblaciones se desarrollen de forma sostenible a largo plazo, y

— al estar aún incompletas, en el momento relevante, las medidas coherentes y coordinadas de carácter preventivo para proteger al hámster europeo frente a las alteraciones producidas por proyectos urbanísticos.

2) La República Francesa cargará con las costas del procedimiento.»