CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 25 de febrero de 2010[1]

1. Éste es el segundo procedimiento por incumplimiento[2] en relación con la adaptación del Derecho interno austriaco a la Directiva sobre las aves;[3] y suscita cuestiones acerca del alcance del margen de apreciación de los Estados miembros en la adaptación de su Derecho interno a dicha Directiva. La Comisión pretende que se declare, con arreglo al artículo 226 CE,[4] que Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben conforme al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves y conforme al artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats.[5]

2. La Comisión formula dos imputaciones: en primer lugar, que Austria no ha designado correctamente dos lugares como zonas de protección especial («ZPE») con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, a saber Hansag en el Land de Burgenland y Niedere Tauern en el Land de Estiria; en segundo lugar, que Austria no ha establecido la protección jurídica adecuada en algunas de las ZPE ya designadas.

Normativa comunitaria relevante

La Directiva sobre las aves

3. La Directiva sobre las aves, de conformidad con su artículo 1, apartado 1, «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.» Con arreglo a su artículo 2, «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

1 — Lengua original: inglés.

2 — El primero fue el asunto C-507/04, sentencia de 12 de julio de 2007 (Comisión/Austria, Rec. p. I-5939), en el que la Comisión alegó la no adaptación del Derecho interno a los artículos 1, apartados 1 y 2, 5, 6, apartado 1, 7, apartados 1 y 4, 8, 9, apartados 1 y 2, y 11 de la Directiva sobre las aves. Además, en el asunto C-209/04, sentencia de 23 de marzo de 2006 (Comisión/Austria, Rec. p. I-2755), la Comisión alegó la no clasificación de determinados lugares como ZPE con arreglo a la Directiva de las aves y el incumplimiento de los requisitos contemplados en la Directiva sobre los hábitats en relación con un proyecto de construcción.

3 — 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).

4 — Véase, actualmente, el artículo 258 TFUE.

5 — 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).

y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas.»

4. El artículo 3, apartado 1, establece que «teniendo en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1». En el artículo 3, apartado 2, se menciona la «creación de zonas de protección» como una de las medidas para «preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1».

5. El artículo 4 establece:

«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 [de esas especies] 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 producción de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. Los Estados miembros enviarán a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que ésta pueda tomar las iniciativas adecuadas a efectos de la coordinación necesaria para que las zonas contempladas en el apartado 1, por una parte, y en el apartado 2, por otra, constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats».

6. El artículo 18 de la Directiva sobre las aves es del siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la presente Directiva en un plazo de dos años a partir del día de su notificación e informarán de ello inmediatamente a la Comisión.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones básicas de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

La Directiva sobre los hábitats

7. En el caso de autos son pertinentes los siguientes considerandos del preámbulo de la Directiva sobre los hábitats:

«[1] […] la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 130 R [6] del Tratado;

[…]

[5] […] habida cuenta de las amenazas que pesan sobre determinados tipos de hábitats naturales y sobre determinadas especies, es necesario definirlas como prioritarias a fin de privilegiar la rápida puesta en marcha de medidas tendentes a su conservación;

6 — Véase, actualmente, el artículo 191 TFUE.

[6] […] para garantizar el restablecimiento o el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable, procede designar zonas especiales de conservación a fin de realizar una red ecológica europea coherente con arreglo a un calendario establecido;

[7] […] todas las zonas clasificadas, incluidas las que están clasificadas o que serán clasificadas en el futuro como zonas especiales de protección en virtud de la [Directiva sobre las aves], deberán integrarse en la red ecológica europea coherente;

[8] […] conviene aplicar, en cada zona designada, las medidas necesarias habida cuenta de los objetivos de conservación establecidos;

[…]»

8. El artículo 1 contiene las siguientes definiciones:

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

a) "*conservación*": un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable […];

[…]

j) "*lugar*": un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada;

[…]

l) "*zona especial de conservación*": [7] un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar;

[…]»

7 — En lo sucesivo, "ZEC".

9. El artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats establece el objeto de la misma, que no es otro que «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»; que las medidas que se adopten en virtud de la 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» y «tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales».

10. El artículo 3, apartado 1, dispone: «Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000"» Dicha red incluirá las zonas de protección especial designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva sobre las aves.

11. El artículo 6, apartados 1 y 2, establece las medidas de conservación que hay que adoptar con respecto a las ZEC:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.»

12. El artículo 7 dispone:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la [Directiva sobre las aves] en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la [Directiva sobre las aves] si esta última fecha fuere posterior.»

13. Con arreglo al artículo 23, los Estados miembros estaban obligados a adaptar el Derecho nacional a la Directiva sobre los hábitats en un plazo de dos años a partir de su notificación.

Hechos pertinentes y procedimiento

14. Tras analizar la red austriaca de zonas protegidas durante 1999 y 2000, la Comisión consideró que existían lagunas en la designación de lugares protegidos y en el régimen jurídico de protección de las aves silvestres y de sus hábitats que se encuentran en dichos lugares. El 23 de octubre de 2001 envió un escrito de requerimiento, al que las autoridades austriacas respondieron en 2002 y en 2003.

15. El 18 de octubre de 2004 la Comisión envió un escrito de requerimiento complementario, en el que afirmaba que Hansag en el Land de Burgenland no había sido designado como un área protegida para aves y que la superficie del lugar en Niedere Tauern en el Land de Estiria había sido reducida de modo ilegal. Austria respondió mediante escrito de fecha 21 de diciembre de 2004 y formuló varias observaciones complementarias en 2005 y en 2006.

16. La Comisión estimó que Austria seguía incumpliendo las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho comunitario. En consecuencia, el 15 de diciembre de 2006 emitió un dictamen motivado. El plazo para responder a dicho dictamen motivado vencía el 15 de febrero de 2007. Las autoridades austriacas respondieron el 20 de febrero de 2007 y enviaron un escrito complementario el 24 de septiembre de 2007.

17. La Comisión consideró fundada la respuesta de Austria y en consecuencia interpuso el presente recurso el 27 de noviembre de 2007. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia:

— Que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y con arreglo al artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats,

a) al no designar correctamente (en el caso de «Hansag» en el Land de Burgenland) o al no delimitar correctamente (en el caso de «Niedere Tauern» en el Land de Estiria), desde el punto de vista de los criterios ornitológicos, como zonas de protección especial, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, los territorios de Austria más adecuados, en número y en superficie, para la conservación de las especies, y

b) al no proporcionar a una parte de las zonas de protección especial ya designadas una protección jurídica que cumpla las exigencias impuestas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves o en el artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, y

— que se condene en costas a la República de Austria.

18. En la vista se oyeron los informes orales de la Comisión, de Austria y del Gobierno alemán (que ha intervenido como coadyuvante en el litigio).

Sobre la admisibilidad

19. Austria impugna la admisibilidad del recurso, alegando que el alcance del recurso es más amplio que el del procedimiento administrativo previo y que carece de coherencia y precisión.

El alcance del recurso

20. Austria alega que el alcance del recurso es más amplio que el del procedimiento administrativo previo en tres aspectos. En primer lugar, la Comisión incluyó en su recurso la normativa nacional austriaca relativa a las zonas de conservación europeas, [8] a pesar de que resulta evidente que no estaban comprendidas en su dictamen motivado. En segundo lugar, la imputación que formula la Comisión según la cual las ZPE carecen de protección jurídica o ésta es insuficiente no es idéntica a la formulada en la etapa del procedimiento administrativo previo: en lugar de ello el recurso introduce nuevas pretensiones en el sentido de que las disposiciones de adaptación del Derecho interno deben contener obligaciones y prohibiciones concretas en relación con ZPE específicas y con especies y hábitats determinados. En tercer lugar, la supuesta omisión de proporcionar protección jurídica en el Land de Salzburgo, aunque se menciona en el dictamen motivado, no está incluida en el escrito de requerimiento, y la supuesta omisión de proporcionar protección jurídica en Baja Austria se menciona por primera vez en el propio recurso.

21. En mi opinión, el recurso de la Comisión es congruente con las imputaciones formuladas en el procedimiento administrativo previo relativas a la omisión de proporcionar un régimen de protección jurídica para toda Austria.

22. Con arreglo a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 226 del Tratado está circunscrito por el procedimiento administrativo previo y el recurso

8 — Ninguna de las partes define el término «zona de conservación europea». Por el dictamen motivado de la Comisión entiendo que se refiere a las zonas que han sido designadas como parques nacionales o reservas naturales que están comprendidas en el ámbito de la competencia de las autoridades del Land pertinentes. El significado del término no se corresponde ni con el de ZPE ni con el de ZEC. Sin embargo, parece que una «zona de conservación europea» puede ser tanto una ZPE como una ZEC.

de la Comisión ha de fundarse en idénticas imputaciones. [9] Este principio no impide que la Comisión precise en su escrito de interposición del recurso sus imputaciones, siempre que no modifique el objeto del litigio. [10]

23. Respecto de la primera alegación formulada por Austria, considero que la Comisión explica en su dictamen motivado que las zonas de conservación europeas (lugares que están comprendidos en el ámbito de la competencia de las autoridades del Land) [11] pueden designarse también como ZPE. Sin embargo, alega que para muchas de esas zonas no se han introducido medidas específicas de protección jurídica. Por consiguiente, parece que en el dictamen motivado la Comisión incluye dentro del ámbito del procedimiento lugares clasificados como zonas de conservación europeas a nivel nacional o a nivel de Land que también se designan como ZPE con arreglo a la Directiva sobre las aves. En consecuencia, no comparto la alegación de Austria de que dicha imputación se incluyó en el recurso sin haber sido planteada en la correspondencia precontenciosa.

24. En relación con las alegaciones segunda y tercera formuladas por Austria, la imputación de la Comisión según la cual la protección jurídica para las ZPE debe ser específica y orientada a un objetivo se basa en su afirmación anterior de que la protección jurídica para los lugares designados es inadecuada. De este modo la Comisión no modifica el alcance del recurso introduciendo un nuevo motivo de imputación. Tanto en el dictamen motivado como en el recurso, la Comisión confirma que los motivos de imputación no se limitan a los lugares concretos que se mencionan a modo de ejemplo en la fase precontenciosa, sino que se extienden al conjunto de Austria.

25. De este modo, considero que aunque el recurso esté más detallado que el escrito de requerimiento y que el dictamen motivado, el alcance del objeto del litigio tal como se expone en el procedimiento administrativo previo y en el recurso es el mismo. En consecuencia, considero que dichas alegaciones no justifican la inadmisibilidad de la imputación.

Incoherencia e imprecisión

26. Austria sostiene que la Comisión no señala en sus motivos de imputación cuáles son las normas relativas a las ZPE identificadas que no proporcionan la protección jurídica adecuada. Austria alega que, por tanto, no puede determinar cuáles son las medidas específicas que, a juicio de la Comisión, debería haber adoptado para subsanar el incumplimiento que se le imputa.

27. Según reiterada jurisprudencia, el dictamen motivado y el recurso deben exponer las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir al Estado miembro comprender exactamente el alcance de

9 — Sentencia de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Irlanda (C-67/99, Rec. p. I-5757), apartado 22 y la jurisprudencia allí citada; véase también la sentencia de 26 de abril de 2007, Comisión/Finlandia (C-195/04, Rec. p. I-3351), apartado 18.

10 — Sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 9 anterior, apartado 23; véase la sentencia Comisión/Finlandia también citada en la nota 9 anterior, apartado 18 y la jurisprudencia allí citada.

11 — Véase la nota 6.

la violación alegada para que pueda invocar oportunamente los motivos en los que basa su defensa. [12]

28. De este modo, cuando la Comisión alega falta de protección jurídica, debe identificar cuál es la protección jurídica existente, si existe, y explicar por qué considera que dicha protección jurídica es insuficiente. Sin embargo, el recurso no se convierte necesariamente en impreciso o incoherente por el hecho de que la Comisión no dé detalles relativos, por ejemplo, a ZPE específicas.

29. No existen dudas acerca de que el objeto de la segunda imputación de la Comisión es la protección jurídica supuestamente inadecuada de las ZPE en Austria. La alegación de la Comisión de que la protección jurídica debe ser específica y dotada de un objetivo no es ni confusa ni ininteligible.

30. Por tanto, considero que la acción de la Comisión incluía las indicaciones suficientes para que Austria pudiera preparar su defensa.

12 — Sentencia de 18 de diciembre de 2007, Comisión/España (C-186/06, Rec. p. I-12093), apartado 18, y jurisprudencia allí citada.

Pretensiones

31. De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, únicamente las zonas ya clasificadas como ZPE están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de los artículos 6, apartados 2 a 4, y 7 de la Directiva sobre los hábitats, que sustituye a lo dispuesto en la primera frase del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves. [13] A las zonas que aún no han sido designadas como ZPE, pero que deberían haberlo sido, continuará siendo de aplicación la primera frase del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves. [14] En consecuencia, se podía haber esperado que la Comisión, al formular el segundo motivo de imputación, hubiera identificado con claridad los lugares concretos [15] que no han sido designados como ZPE, hubiera explicado los motivos que le llevan a considerar que deberían haber sido designados como tales y hubiera manifestado la razón por la cual considera que se ha infringido lo dispuesto en la primera frase del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves. [16]

32. La Comisión no ha identificado las zonas que deberían haber sido clasificadas como ZPE mediante referencia a la información relativa a la delimitación de los lugares pertinentes o a criterios ornitológicos en base a los cuales debe apreciarse la idoneidad para

13 — Sentencia de 17 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-374/98, Rec. p. I-10799), apartados 43 a 46.

14 — Sentencia Comisión/Francia, citada en la nota 13 anterior, apartado 47.

15 — En relación con el segundo motivo de imputación, la Comisión identifica determinados lugares que las autoridades austriacas clasificaron como ZPE con posterioridad a la expiración del plazo establecido en el dictamen razonado (por ejemplo en los Länder de Burgenland y Viena). Sin embargo, el Tribunal de Justicia no puede apreciar si la primera frase del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves se aplica a dichos lugares por los motivos expuestos en el punto 80 posterior.

16 — Véase, en sentido contrario, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, Rec. p. I-10947), apartados 169 a 175, en la que la Comisión incluyó lugares que no habían sido clasificados como ZPE en el ámbito de la acción, alegando la falta de aplicación de la primera frase del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

la clasificación. [17] Tampoco ha manifestado específicamente si la primera frase del artículo 4, apartado 4, se aplicaba a dichas zonas y, en caso afirmativo, por qué consideraba que Austria había incumplido las obligaciones que le incumbían con arreglo a dicha norma.

Sobre el fondo

Primer motivo de imputación – no designación de Hansag como ZPE y reducción de la ZPE Niedere Tauern

33. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no está en condiciones de apreciar si la primera frase del artículo 4, apartado 4, debe aplicarse a las zonas de Austria que no han sido clasificadas como ZPE, pero que deberían haberlo sido.

Hansag

34. El Tribunal de Justicia ha subrayado la particular importancia de la obligación de los Estados miembros de adaptar con exactitud su Derecho interno a la Directiva sobre las aves, en la medida en que a ellos está confiada la gestión del patrimonio común. [18] Cuando se alega una adaptación inadecuada del Derecho interno, es importante, por lo tanto, que la Comisión garantice que el Tribunal de Justicia disponga de todos los elementos necesarios para poder apreciar si el Estado miembro demandado ha cumplido las obligaciones que le incumben con arreglo al Derecho comunitario. La Comisión ha incumplido manifiestamente este extremo.

35. La Comisión sostiene que la Directiva sobre las aves exige a los Estados miembros que designen como ZPE los lugares más adecuados en número y en superficie para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I y que tomen medidas semejantes con respecto a las especies migratorias (no contempladas en el anexo I) cuya llegada sea regular en relación con sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y con las zonas de descanso en sus áreas de migración. Hansag fue identificado como el territorio más adecuado para la protección de determinadas especies de aves, a saber *Otis tarda,* (avutarda), *Circus pyargus* (aguilucho cenizo) y *Asio flammeus* (búho campestre).

36. Austria confirmó que Hansag fue clasificado como ZPE el 3 de agosto de 2008.

17 — Véase la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartado 47, en la que el Tribunal de Justicia declaró que 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 ZPE los territorios más adecuados.

18 — Sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, Rec. p. I-9017), apartado 25 y la jurisprudencia allí citada; véase la sentencia de 12 de julio de 2007, Comisión/Austria, citada en la nota 2 anterior, apartado 277.

37. Resulta evidente que el 15 de febrero de 2007, momento de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado, Austria no había clasificado Hansag como ZPE. Por tanto, en este punto es fundado el recurso de la Comisión.

Niedere Tauern

38. La Comisión considera que la decisión inicial de Austria de 3 de noviembre de 1997, mediante la cual se clasificaba el lugar con una superficie de 169.000 hectáreas, se adoptó con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves. Sin embargo, la Comisión sostiene que Austria incumplió sus obligaciones al decidir con posterioridad reducir en dos ocasiones la superficie de la ZPE Niedere Tauern (en 31.258 hectáreas en 1999 y luego en otras 50.600 hectáreas en 2001), de modo discordante con la información ornitológica de que disponía. La Comisión alega que ambas reducciones perjudicaron determinadas especies forestales de aves que usualmente anidan a menos de 1.500 metros sobre el nivel del mar – *Aegolius funereus* (mochuelo boreal), *Glaucidium passerinum* (mochuelo alpino), *Dryocopus martius* (pito negro) y *Picoides tridactylus* (pico tridáctilo) – y las zonas de anidamiento para las crías de *Charadrius morinellus* (chorlito carambolo), *Bonasa bonasia* (grévol) y *Picus canus* (pito cano).

39. Austria reconoce que la zona reducida es insuficiente para la protección de tres especies de aves (crías de *Charadrius morinellus*, *Bonasa bonasia* y *Picus canus*) y que ésta, por tanto, debe ampliarse. Sin embargo, no está de acuerdo en que la ZPE deba ampliarse hasta sus límites iniciales para incluir las especies forestales *Aegolius funerus*, *Glaucidium passerinum*, *Dryocopus martius* y *Picoides tridactylus*.

40. Según reiterada jurisprudencia, [19] los Estados miembros tienen la obligación de clasificar como ZPE todos los parajes que, según criterios ornitológicos, sean los más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I, y de tomar medidas semejantes con respecto a las especies migratorias con arreglo al artículo 4, apartado 2. Además, el Tribunal de Justicia ha declarado que el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros al elegir los territorios más adecuados para clasificarlos como ZPE no se refiere a la conveniencia de clasificar como ZPE los territorios que resulten ser los más adecuados según criterios ornitológicos, sino sólo a la aplicación de estos criterios para identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I. [20]

19 — Sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, citada en la nota 16 anterior), apartado 37 y la jurisprudencia allí citada.

20 — Sentencia de 23 de marzo de 2006, Comisión/Austria (C-209/04, citada en la nota 2 anterior), apartado 33 y la jurisprudencia allí citada.

41. La Comisión se basa en un informe ornitológico [21] (encargado por el Land de Estiria) para apoyar su alegación de que el lugar debe volver a sus límites iniciales.

42. Austria reconoce que, según las informaciones científicas y ornitológicas, Niedere Tauern se encuentra entre las zonas más importantes del país como hábitat de al menos nueve especies de aves forestales y alpinas. [22] Austria reconoce que el estudio en que se basa la Comisión incluye criterios ornitológicos, pero pone en duda lo que describe como «la falta de datos suficientes para sustentar una delimitación precisa en el plano técnico» al elaborar el informe. [23] Por último, Austria alega, que aunque reconoce que el bosque alpino ofrece un hábitat para las especies identificadas por la Comisión, ello no constituye por sí mismo una base suficiente para incluir dichas zonas en la ZPE.

43. Ha quedado acreditado que el lugar se delimitó inicialmente de conformidad con criterios ornitológicos y, por tanto, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves. Sin embargo, las partes no están de acuerdo acerca de si la reducción de la superficie de la zona es conforme con la Directiva.

44. La propia Directiva sobre las aves guarda silencio acerca de lo que debe hacerse cuando un Estado miembro desea reducir la superficie de un lugar existente. Por tanto, procede inferirlo teniendo en cuenta los fines y los objetivos tanto de la Directiva sobre las aves como de la Directiva sobre los hábitats.

45. En mi opinión, cuando un Estado miembro ha designado una ZPE como la más adecuada, según criterios ornitológicos, para la conservación de las especies de que se trate, [24] si con posterioridad quiere reducir la superficie de dicha ZPE, deberá disponer de pruebas científicas y ornitológicas actualizadas que apoyen su alegación (implícita) de que la reducción se puede llevar a cabo sin poner en peligro el nivel de protección exigido. [25] Considero que, si dicho criterio se cumple, el Estado miembro puede modificar la extensión geográfica de una ZPE. En ese caso, la Comisión, que tiene la carga de

21 — El informe de Gallaun, H., Sackl, P., Praschk, C., Schardt, M., y Trinkaus, P. (2006), citado en el apartado 44, nota 48, del recurso de la Comisión [«Gallaun et al (2006)»]. La Comisión también se refiere en su recurso al informe Lentner de 2004, «Ornithological observations in the framework of the reduction of the Special protection area Niedere Tauern in the context of the Birds Directive 79/409/EEC» [«Lentner (2004)»].

22 — Dado que Austria no las identifica, tampoco puedo hacerlo yo.

23 — Austria se basa en el estudio posterior de M. Josef Eisner de fecha 18 de diciembre de 2007 sobre la ZPE Niedere Tauern AT2209000 [«Eisner (2007)»].

24 — Sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartado 37 y la jurisprudencia citada.

25 — Véase el punto 40 anterior. Los Estados miembros deben asegurarse, encargando u obteniendo un estudio adecuado antes de autorizar dicha reducción, de que la zona de una ZPE puede reducirse sin poner en peligro los objetivos de la Directiva. Acepto que los Estados miembros pueden complementar las pruebas disponibles durante la etapa precontenciosa, hasta el término del plazo establecido en el dictamen motivado. Véase también la sentencia de 28 de junio de 2007, Comisión/España (C-235/04, Rec. p. I-5415), apartados 23 y 24.

la prueba en el marco de un posterior recurso por incumplimiento, [26] deberá aportar los elementos necesarios para demostrar que las pruebas en las que se basa el Estado miembro son inadecuadas o deficientes. [27]

46. En el presente asunto, Austria no ha presentado ante el Tribunal de Justicia elementos de carácter ornitológico que acreditaran que las reducciones en la superficie de la ZPE de Niedere Tauern estuvieran justificadas en el momento en que tuvieron lugar. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a fin de clasificar como ZPE los territorios más apropiados, los Estados miembros deberán utilizar los datos científicos más actualizados que se hallen disponibles –cuando el procedimiento por incumplimiento ya ha comenzado, dichos elementos deberán estar disponibles al finalizar el periodo establecido en el dictamen motivado. [28]

47. Austria trata ahora de basarse en el estudio Eisner (2007) para contrarrestar el material científico aportado por la Comisión. Sin embargo, en mi opinión, dicho estudio –concluido el 6 de diciembre de 2007, cuando ya hacía tiempo que había expirado el plazo establecido en el dictamen motivado (15 de febrero de 2007)– no puede servir de base para subsanar la aparente falta de justificación técnica de las reducciones de 1999 y de 2001. En consecuencia, Austria no ha aportado información científica relevante para demostrar que al reducir la ZPE de Niedere Tauern podían cumplirse las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

48. Añado que la alegación de Austria según la cual la obligación de extender el lugar hasta sus límites iniciales debe basarse en datos ciertos no encuentra apoyo en el tenor literal de la Directiva sobre las aves; y que no se ha presentado ante el Tribunal de Justicia ninguna información científica que pruebe que se puede cumplir con lo dispuesto en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves clasificando otros lugares como ZPE en relación con las especies de aves identificadas por la Comisión.

49. Por consiguiente, considero que este motivo de imputación está fundado.

Segundo motivo de imputación – falta de adopción de un régimen jurídico efectivo para las ZPE

50. En aras de una mayor claridad, dividiré en dos partes el análisis del segundo motivo de imputación. En primer lugar, abordaré el argumento de principio de carácter general formulado por la Comisión relativo al alcance

26 — Sentencia de 6 de noviembre de 2003, Comisión/Reino Unido (C-434/01, Rec. p. I-13239), apartado 21 y la jurisprudencia allí citada; véase también la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartado 167.

27 — Según una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se considera que el estudio más autorizado es el Inventory of Important Bird Areas in the European Community (Inventario de las zonas importantes para la avifauna en la Comunidad Europea), publicado en 1989 y en 2000 y conocido respectivamente como «IBA 1989» e «IBA 2000»: véase la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartados 40 y 48. En el presente asunto, la Comisión se basó en dos informes: Lentner (2004) y Gallaun et al (2006).

28 — Véase la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartado 47 y la jurisprudencia allí citada.

de la facultad de apreciación de los Estados miembros en la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats (extremo que indujo a Alemania a intervenir en el procedimiento). Posteriormente, continuaré el examen, Land por Land, de las imputaciones específicas de la Comisión.

El margen de apreciación

51. La Comisión alega que, para adaptar de modo adecuado el Derecho interno a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats, se deben adoptar medidas de conservación especiales de modo que se garantice la imposición de obligaciones y prohibiciones jurídicamente vinculantes para dar protección a las ZPE, y dichas medidas deben adoptarse en el mismo acto en el que se clasifica la zona como ZPE.

52. Austria replica que el tenor literal de la Directiva sobre las aves y de la Directiva sobre los hábitats no establece la forma en que debe adaptarse el Derecho interno a las mismas. Únicamente es necesario considerar la imposición de prohibiciones específicas cuando existan indicios de que es probable que se deterioren las condiciones existentes en el lugar. Además, cuando los lugares están sujetos a medidas generales de conservación con arreglo a normas de Derecho nacional que protegen todas las especies, existe una protección de facto superior a la requerida por la Directiva sobre las aves.

53. El Gobierno alemán alega que no es necesario establecer obligaciones y prohibiciones específicas para cada ZPE en un instrumento jurídico obligatorio.

54. En mi opinión la afirmación principal formulada por la Comisión según la cual las medidas de conservación especiales deben adoptarse mediante obligaciones o prohibiciones vinculantes no encuentra apoyo ni en los principios generales del Derecho comunitario ni en el tenor literal de la Directiva sobre las aves ni en el de la Directiva sobre los hábitats. [29]

55. Es de sobra conocido que, con arreglo al artículo 249 CE, apartado 3, [30] la Directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. [31] De ello se desprende que Austria, como cualquier otro Estado miembro, puede elegir la forma y los medios de adaptación de su Derecho interno a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats.

56. En la vista la Comisión reconoció que no había nada en el tenor literal de la Directiva sobre las aves o en la Directiva sobre los hábitats que sugiriera que la protección jurídica de las ZPE deba incluirse en el mismo acto

29 — En lo sucesivo, las referencias a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats se entenderán como referencias a las disposiciones controvertidas – artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves; y artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats.

30 — Véase, actualmente, el artículo 288 TUEF.

31 — En el presente contexto, véase la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartado 157 y la jurisprudencia allí citada.

mediante el que se clasifica un lugar como ZPE. De similar modo, el tenor literal de las Directivas no exige que las medidas de conservación especiales puedan tomar únicamente la forma de obligaciones y prohibiciones específicas.

57. De este modo, considero que pretender prescribir la forma y los medios de adaptación del Derecho interno resulta incompatible tanto con el tenor literal de la normativa concreta controvertida en este asunto como con los principios generales del Derecho comunitario.

58. Otras consideraciones se oponen también al punto de vista que defiende la Comisión.

59. La Directiva sobre las aves y la Directiva sobre los hábitats persiguen una finalidad semejante, a saber contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y, en el caso de las aves, de todas las especies que viven normalmente en estado salvaje. [32] Las ZPE creadas con arreglo a la Directiva sobre las aves están comprendidas en el ámbito de Natura 2000, creada como una red ecológica europea coherente de conformidad con la Directiva sobre los hábitats. [33] Por consiguiente, considero que, tal como afirmé en el asunto Stadt Papenburg, [34] existe un estrecho vínculo entre ambas Directivas, por lo que éstas deben ser interpretadas de modo concorde.

60. El artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats establece varias posibles medidas que pueden adoptarse para las ZEC, incluyendo las medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los hábitats naturales de las especies de que se trata. Considero que, al adoptar las medidas de conservación especiales con arreglo a la Directiva sobre las aves, [35] los Estados miembros deben disponer de un abanico similar de opciones.

61. A este respecto, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves establece que el fin de las medidas de conservación especiales relativas a los hábitats de las especies contempladas en el anexo I y a las especies migratorias (no contempladas en el anexo) es asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. Para adaptar el Derecho interno a dicha obligación, los Estados miembros deberán evaluar y establecer medidas adecuadas para garantizar la preservación, el mantenimiento y/o la restauración del hábitat con el fin de cumplir los objetivos contemplados en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. Sin embargo, de ello no deriva que *únicamente* se puedan utilizar medidas que impongan prohibiciones y obligaciones para aplicar la Directiva sobre las aves y la Directiva sobre los hábitats. Tampoco significa que deban utilizarse en todo caso prohibiciones y obligaciones (incluso cuando se hayan adoptado también otras medidas).

32 — Artículo 1 de la Directiva sobre las aves y artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats.

33 — Artículo 3, apartado 1, y séptimo considerando de la Directiva sobre los hábitats.

34 — Me refiero al punto 34 de mis conclusiones en el asunto Stadt Papenburg (sentencia de 14 de enero de 2010, C-226/08, Rec. p. I-131).

35 — La ZEC se introduce mediante la Directiva sobre los hábitats, véanse los puntos 8 a 11 anteriores. La ZPE es la clasificación paralela para lugares con arreglo a la Directiva sobre las aves.

62. Por ejemplo, las prohibiciones son un instrumento eficaz para dar protección ante una fuente de daño identificada. Del mismo modo, las obligaciones son eficaces cuando resulta fácilmente identificable la persona que será el sujeto obligado por la norma. No obstante, con dichas medidas no se puede hacer frente de modo pleno a cualquier eventualidad. De este modo, ninguna de ellas podría dar una protección eficaz contra un daño potencial que aún no ha sido totalmente identificado. En tal supuesto, puede ser necesario facultar a las autoridades competentes para que adopten medidas activas en lugar de reaccionar estableciendo prohibiciones u obligaciones.

63. Debe poder someterse a revisión la necesidad de introducir medidas de conservación especiales. Las condiciones medioambientales cambian. Por tanto, los Estados miembros necesitan un margen de flexibilidad al aplicar los instrumentos que están a su disposición. [36]

64. La Comisión alega que los Estados miembros no pueden utilizar medidas distintas para regiones distintas. No estoy de acuerdo. La Directiva sobre las aves exige a los Estados miembros que adopten las medidas adecuadas a las especies de que se trata. Resulta inevitable que las medidas adecuadas para proteger una especie que anida en la pradera sean distintas a las de las especies que anidan en los árboles. Las medidas también variarán en función de si están encaminadas a preservar, a mantener o a restablecer una diversidad suficiente de zonas de hábitat para la conservación de las aves.

65. En consecuencia, considero que, para aplicar la Directiva sobre las aves y la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros deben poder escoger de entre un amplio abanico de medidas.

66. La Comisión formula tres alegaciones concretas relativas a la esencia de las medidas de conservación especiales que, en su opinión, deben adoptar los Estados miembros. En primer lugar, la designación del lugar y las medidas aplicables deben publicarse en un instrumento vinculante oponible a terceros. En segundo lugar, los Estados miembros deben establecer medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos concretos de la

36 — Véase, por ejemplo, la sentencia C-209/04, Comisión/Austria, citada en la nota 2 anterior, apartado 20. El objeto de dicho litigio era la clasificación de lugares, que el Tribunal de Justicia describe sujetos a una obligación permanente. Considero que en la introducción de medidas de conservación debe aplicarse el mismo principio.

Directiva sobre las aves y de la Directiva sobre los hábitats. En tercer lugar, las medidas de conservación especiales deben ser específicas: esto es, deben aplicarse a una ZPE concreta teniendo en cuenta sus características y sus condiciones medioambientales y las especies concretas que alberga.

67. Antes de tratar dichas alegaciones, procede subrayar dos cuestiones subyacentes.

68. En primer lugar, en los procedimientos por incumplimiento como es el presente asunto, incumbe a la Comisión probar que el Estado miembro ha incumplido su obligación de adaptar su Derecho interno a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats. [37] Por consiguiente, la Comisión debe identificar la deficiencia en la protección que en su opinión existe en relación con una determinada especie y/o con su hábitat. En segundo lugar, los Estados miembros están también obligados a colaborar con la Comisión facilitando información acerca de la situación dentro de sus respectivos territorios. Ello es particularmente así en asuntos como el presente, en los que la información detallada acerca de las características medioambientales de un lugar concreto y de las especies que en el mismo se encuentran es fundamental para evaluar la efectividad de las medidas establecidas para dar la protección adecuada. Sin dicha cooperación, resulta difícil para la Comisión obtener los elementos necesarios para cumplir con sus funciones con arreglo al artículo 211 CE [38] y garantizar la efectiva aplicación de las Directivas. [39]

37 — Sentencia Comisión/Reino Unido, citada en la nota 26 anterior, apartado 21, y la jurisprudencia allí citada; véase también la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartado 167.

Instrumento jurídico vinculante

69. Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad exigidas, para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, la cual requiere que, en el supuesto de que la Directiva tenga como fin crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocer todos sus derechos. [40]

70. Coincido con la Comisión en que el principio de seguridad jurídica exige dar una publicidad adecuada a la designación de las ZPE y a las medidas adoptadas para su protección, de forma que los sujetos de Derecho afectados por dichas medidas puedan conocer el alcance de sus derechos y obligaciones. El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en este sentido y ha declarado que las ZPE deben tener necesariamente una indiscutible fuerza vinculante. [41]

38 — Véase, actualmente, el artículo 17 TUE, en relación con las funciones generales de la Comisión.

39 — Sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda (C-427/07, Rec. p. I-6277), apartado 105.

40 — Comisión/Irlanda, citada en la nota 39 anterior, apartado 55 y la jurisprudencia allí citada.

41 — Sentencia de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica (C-415/01, Rec. p. I-2081), apartados 21 y 22.

Medidas específicas de adaptación del Derecho interno

71. La Comisión señala que la aplicación en Austria es inadecuada porque la normativa de adaptación del Derecho interno a la Directiva se limita a hacer referencia al objetivo general de «mantenimiento y restablecimiento de un estado favorable de conservación con arreglo a la Directiva sobre las aves» [42] en lugar de reiterar los objetivos contemplados en la Directiva sobre las aves y en la Directiva sobre los hábitats.

72. Sin embargo, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adaptación del Derecho interno a las Directivas no exige necesariamente una transcripción formal y textual de sus preceptos. [43] En cualquier caso, aunque se reproduzca literalmente una Directiva, ello no implica que la técnica de «copiar y pegar» en la adaptación del Derecho interno dé como resultado una aplicación completa. Para determinar la adecuación de la aplicación, hay que tener siempre en cuenta el resultado de la medida de aplicación en su totalidad y si se han alcanzado los objetivos específicos contemplados en la Directiva en cuestión.

73. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I, así como la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias (no contempladas en el anexo I), cuya llegada es sin embargo regular. En concreto, la protección de las ZPE no debe limitarse a medidas destinadas a evitar los atentados y las perturbaciones externas causadas por el hombre, sino que, según la situación que se presente, debe también incluir las medidas positivas cuyo objetivo sea conservar y mejorar el estado del lugar. [44]

74. De ello se deduce que la apreciación acerca de si un Estado miembro ha adaptado con plenitud su Derecho interno a una Directiva no puede ser nunca un mero ejercicio semántico. Al contrario, debe analizarse si las medidas nacionales sirven a los objetivos de la Directiva sobre las aves y de la Directiva sobre los hábitats.

Medidas específicas para ZPE específicas

75. La alegación de la Comisión según la cual las medidas deben ser específicas no puede apreciarse en abstracto. Para acreditar que el segundo motivo de imputación es fundado, la Comisión debe aportar pruebas ante el Tribunal de Justicia que demuestren que sus motivos de inquietud están justificados. Una norma formulada de modo general puede ser un medio eficaz de adaptación del Derecho interno si resulta claro tanto para las autoridades nacionales encargadas de su aplicación como para las personas afectadas por sus

42 — Estas palabras, citadas por la Comisión a modo de ejemplo en el apartado 68 de su escrito de réplica, están tomadas de la normativa del Land de Estiria.

43 — Sentencia Comisión/Austria (C-507/04), citada en la nota 2 anterior, apartado 89.

44 — Sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Grecia (C-293/07), apartados 22 a 24.

disposiciones,[45] que dicha norma aplica los requisitos de la Directiva sobre las aves y de la Directiva sobre los hábitats.

76. Además, puesto que sobre la Comisión recae la carga de la prueba, si quiere basar su acción en la falta de una disposición concreta,[46] debe demostrar que existe una omisión en la protección de la especie particular respecto de la cual (o de su hábitat) se ha identificado un motivo de inquietud.

77. La Comisión formuló el segundo motivo de imputación de un modo muy general. Hace referencia a extractos de las disposiciones legislativas en distintos Länder austriacos. No identifica las especies de aves, las características medioambientales de los hábitats pertinentes respecto de los cuales alega un motivo de inquietud y en general no aporta pruebas que corroboren el motivo de inquietud. Considero que con este modo de formular su alegación, la Comisión no asume la carga de la prueba en lo que atañe a la afirmación de que Austria no ha establecido medidas específicas.

78. Además, se dificulta el pronunciamiento del Tribunal de Justicia debido a que ninguna de las partes ha facilitado una explicación clara acerca del marco legislativo mediante el que el Derecho interno austriaco se adapta a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats. Tampoco se explica con claridad la situación en cada Land. El Tribunal de Justicia dispone sólo de extractos seleccionados de la normativa presentados por la Comisión y por Austria en apoyo de sus respectivas posturas. No dispone de una imagen completa.

79. Para resumir mis conclusiones acerca del segundo motivo formulado por la Comisión: no comparto el argumento de principio de carácter general formulado por la Comisión respecto a la limitación de las formas con arreglo a las que los Estados miembros pueden adaptar adecuadamente su Derecho interno a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats. He señalado, Land por Land, el grado limitado en el que considero que la Comisión ha fundamentado suficientemente su pretensión. Lo cual, por otra parte, no debe entenderse en el sentido de que considero que Austria haya demostrado en todos los demás aspectos haber cumplido con las obligaciones que le incumben con arreglo a los artículos de las dos Directivas que la Comisión alega en su demanda. Más bien es la inevitable consecuencia del modo en el que la Comisión ha formalizado su acción. En definitiva, no creo que el Tribunal de Justicia deba realizar, en procedimientos por incumplimiento contra un Estado miembro, extensas tareas de investigación para subsanar las deficiencias de las alegaciones formuladas por la Comisión.

45 — Sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 39 anterior, apartado 54 y la jurisprudencia allí citada; en relación con la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats, véase también la sentencia Comisión/Reino Unido, citada en la nota 18 anterior, apartado 21.

46 — La sentencia de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia (C-166/97, Rec. p. I-1719) es un ejemplo de un asunto en el que la Comisión formuló una imputación concreta de que un Estado miembro había omitido adoptar medidas de conservación especiales con arreglo a la Directiva sobre las aves en relación con una zona determinada (una zona húmeda en el estuario del Sena). Véase también la sentencia de 27 de octubre de 2005 en el asunto C-166/04, Comisión/Grecia.

Imputaciones específicas de la Comisión

Burgenland y Viena

80. Antes de proceder al análisis pormenorizado de la situación en cada uno de los demás Länder austriacos, quiero tratar brevemente de los Länder de Burgenland y Viena. La Comisión incluye ambos Länder en su segundo motivo de imputación. Sin embargo, la Comisión también señala que no se había designado *ninguna* ZPE en dichos Länder en el momento de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. [47] Resulta imposible evaluar la idoneidad de la protección jurídica para lugares que no han sido clasificados como ZPE. Por consiguiente, la postura de la Comisión es contradictoria. La Comisión no incluyó en su recurso la afirmación de que no había sido designada ninguna ZPE en Burgenland y en Viena en el momento de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. En consecuencia, dicho motivo es irrelevante para la pretensión formulada (falta de adopción de protección jurídica para las ZPE ya designadas). Por tanto, considero infundada esa parte de la segunda imputación de la Comisión.

Carintia

81. Ha quedado acreditado que en Carintia sólo había sido clasificado un lugar como ZPE en el momento de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. [48] En su escrito de réplica parecía que la Comisión intentaba incluir por primera vez *todas* las ZPE del Land de Carintia en el ámbito de su segundo motivo de imputación, [49] pero después contradecía tal impresión al afirmar que este motivo de imputación se refería únicamente a parte de la ZPE Flachwasserbiotop Neudenstein.

82. La Comisión afirma que la normativa con arreglo a la cual se clasifica el lugar Flachwasserbiotop Neudenstein es insuficiente en la medida en que no incluye un mapa que muestre los límites del lugar. La Comisión alega también que no existe ninguna indicación acerca de las especies que se protegen o de los objetivos de protección y conservación para las especies a las que el lugar ofrece un hábitat.

83. Coincido con la Comisión en que los límites del lugar deben mostrarse de modo que sean claros y vinculantes para terceros, por los motivos expuestos en el punto 70 anterior.

47 — La normativa por la que se designan las ZPE en Burgenland y en Viena no fue notificada a la Comisión antes de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. La normativa relativa a Viena fue adoptada el 17 de octubre de 2007. No dispongo de información acerca de la fecha o las fechas en que se adoptó la normativa relativa a Burgenland.

48 — El lugar Flachwasserbiotop Neudenstein fue declarado Zona Protegida Europea mediante Reglamento del Gobierno de Carintia de 15 de junio de 2005 (LGBl nº 47/2005).

49 — En el apartado 52 del escrito de réplica de la Comisión se hace referencia a otros 12 lugares.

84. No estoy de acuerdo en que la claridad necesaria sólo pueda alcanzarse mediante un mapa. En función de la complejidad del contorno del lugar de que se trata, puede designarse un lugar mediante la referencia a una serie de coordenadas que indiquen la latitud y la longitud de determinados puntos a lo largo de su perímetro, quizás relacionando éstos también con otras características geográficas particularmente reseñables. En otras circunstancias, un mapa puede resultar necesario.

85. En el presente asunto no existe información de que los límites del lugar Flachwasserbiotop Neudenstein figuren claramente expuestos de forma accesible para los terceros, mediante un mapa o de otro modo.

86. Considero, tras examinar la normativa que designa la ZPE, que, aunque proporciona un nivel de protección, no establece las medidas necesarias para dar pleno cumplimiento a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats en la medida en que no prevé que las autoridades competentes puedan adoptar medidas activas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies así como la alteración que afecta a las especies para las que se han designado dichas áreas.

87. Por consiguiente, considero que el recurso de la Comisión está fundado por lo que atañe al incumplimiento de los requisitos de la Directiva sobre las aves acerca de las medidas para dar a conocer la delimitación de la ZPE Flachwasserbiotop Neudenstein ZPE, y de los requisitos de los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats.

88. La Comisión también alega que debían introducirse medidas específicas para especies particulares y sus hábitats. Sin embargo, a falta de cualquier información acerca de las especies que existen y de si sus hábitats requieren protección para cumplir los objetivos contemplados en la Directiva sobre las aves y en la Directiva sobre los hábitats, considero infundado este motivo por las razones expuestas en el punto 77.

Baja Austria

89. La Comisión afirma que en el momento del vencimiento del plazo establecido en el dictamen motivado había sido clasificado un lugar como ZPE, [50] pero que el régimen de protección jurídica para dicho lugar es inadecuado porque no contiene medidas específicas para especies particulares de aves y sus hábitats.

50 — El lugar Tullnerfelder Donau-Auen clasificado en virtud de la LG.5505-1 de 2001 (Ley del Parque Nacional de la Baja Austria).

90. Austria alega que el lugar está comprendido en la normativa existente que protege todas las aves que viven naturalmente en estado salvaje a efectos de la Directiva. Los objetivos de la normativa existente son alcanzar un estado favorable de conservación y proteger lo que se describe como especies y hábitats prioritarios.

91. La Comisión formuló su alegación en abstracto. No ha identificado las especies particulares de aves y sus hábitats respecto de los cuales debían adoptarse medidas específicas ni expuso ningún motivo de inquietud relativo a dichas especies y a sus hábitats. En consecuencia, considero infundado este motivo de imputación a este respecto. [51]

Alta Austria

92. La Comisión confirma que se le notificaron once zonas designadas como ZPE, pero alega que cinco de ellas [52] carecen de protección jurídica y que en las seis restantes [53] ésta es inadecuada.

93. La imputación formulada por la Comisión es claramente fundada por lo que atañe a las cinco ZPE respecto de las cuales no se han notificado medidas.

94. Las medidas respecto de las ZPE Ettenau, Trau-Donau-Auen y Frankinger Moos [54] resultan inadecuadas en la medida en que en el ámbito de la normativa no se incluyen especies migratorias de aves (no mencionadas en el anexo I). Por tanto, el recurso interpuesto por la Comisión es fundado en relación con la omisión de proporcionar protección jurídica adecuada con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

95. Tampoco resulta claro qué medidas pueden adoptar, en su caso, las autoridades competentes para evitar «el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas» con arreglo a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats (para las ZPE Ettenau, Trau-Donau-Auen y Frankinger Moos). Las medidas relativas a las ZPE Dachstein, Unterer Inn y Parque Nacional Kalkalpen [55] también resultan inadecuadas en este punto.

96. Por tanto, en este punto es fundado el recurso de la Comisión.

51 — Véase el punto 77 anterior.

52 — Los lugares Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal y Untere Traun.

53 — Los lugares Ettenau, Traun-Donau-Auen, Frankinger Moos, Dachstein y Unterer Inn y el Parque Nacional Kalkalpen.

54 — La normativa del Land se encuentra en: Ettenau – LGBl nº 110/2005, Trau-Donau-Auen – LGBl nº 32/2004, Frankinger Moos – LGBl nº 25/2005.

55 — La normativa relevante se encuentra en: Dachstein – LGBl nº 6/2005, Unterer Inn – LGBl Nº 69/2004, Parque Nacional Kalkalpen – LGBl nº 58/2005.

97. La Comisión también alega que se debe dotar a la protección jurídica de un objetivo específico, pero, en relación con los lugares Dachstein, Unterer Inn y Parque Nacional Kalkalpen, tampoco ha identificado las especies respecto de las cuales considera que deben introducirse medidas específicas ni ha expuesto ningún motivo de inquietud en relación con éstas y con sus hábitats. Por consiguiente este motivo de imputación es infundado a este respecto. [56]

Salzburgo

98. La Comisión afirma que se le notificaron las medidas de protección jurídica de 15 ZPE en ese Land. [57] Respecto de nueve de esas zonas ha desistido de su pretensión.

99. La Comisión mantiene su recurso respecto de seis lugares: Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermoor y Hohe Tauern. Austria confirma que para los lugares de Bürmooser Moor y Salzachauen no se había establecido ninguna protección en el momento de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado. Por lo que atañe al lugar de Hochgimpling, la normativa nacional se notificó una vez expirado el plazo establecido en el dictamen motivado, y por tanto no puede tomarse en consideración.

100. [58]De ello se deduce que la imputación formulada por la Comisión respecto de esos tres lugares es fundada.

101. Austria alega que la normativa relativa a los lugares de Oichtenriede y Wallersee-Wengermoor establece disposiciones similares a las que la Comisión aceptó para el lugar de Winklmoos, porque consideró que le proporcionaban la protección jurídica adecuada, por lo que ha desistido de su pretensión en relación con este último lugar. En su escrito de contestación, Austria señala que la normativa se promulgó el 1 de julio de 2006, fecha en la que según entiendo se publicó. Sin embargo, la Comisión alega que no se le notificó ninguna disposición de aplicación relativa a esos dos lugares.

102. Los Estados miembros tienen el deber de adaptar su Derecho interno a la Directiva sobre las aves y a la Directiva sobre los hábitats y a notificar las medidas adoptadas al respecto. [59] Por tanto, a falta de información que acredite que las medidas que establecieron la protección jurídica adecuada para los lugares de Oichtenriede y Wallersee-Wengermoor fueron debidamente notificadas, considero fundado el motivo formulado por la Comisión a este respecto.

56 — Véase el punto 77 anterior.

57 — Klemmerich, Dürrnbachhorn, Martinsbichl, Hochgimpling, Joching, Weidmoos, Winklmoos, Gernfilzen-Bannwald, Kematen, Obertauern-Hundsfeldmoor, Salzachauen, Oichtenriede, Bürmooser-Moor, Wallersee-Wengermoor y Hohe Tauern.

58 — Sentencia C-418/04, Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 anterior, apartado 74.

59 — Austria debería haber adaptado su Derecho interno al artículo 18 de la Directiva sobre las aves y al artículo 23 de la Directiva sobre los hábitats, a más tardar el 1 de enero de 1995. Véase también la sentencia C-427/07, Comisión/Irlanda, citada en la nota 39 anterior, apartados 105 a 108, en relación con la obligación de notificar a la Comisión la adaptación del Derecho interno.

103. Por lo que atañe al lugar de Hohe Tauern, Austria alega que la normativa del Land LGBl nº 58/2005 y la Salzburger Naturschutzgesetz (ley del Land de Salzburgo relativa a la protección de la naturaleza) proporcionan dicha protección. Aunque dichas medidas establecen un grado de protección para la flora y la fauna que se hallan en la ZPE de Hohe Tauern, no dan pleno efecto a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats, en la medida en que no prevén que las autoridades competentes adopten medidas activas para evitar «el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas.» Por tanto, considero fundado dicho motivo por lo que atañe a Hohe Tauern en la medida en que la Comisión ha probado la omisión de proporcionar la protección jurídica adecuada con arreglo al artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats.

104. En mi opinión, se desprende que la Comisión ha fundamentado su pretensión respecto de los siguientes seis lugares: Bürmooser-Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede, Wallersee-Wengermorr y Hohe Tauern.

105. Por ultimo, en relación con Hohe Tauern, la Comisión alegó que se debe dotar de un objetivo específico a la protección jurídica. No ha identificado tampoco en este caso las especies respecto de las cuales considera que deben establecerse medidas específicas de conservación ni ha expuesto ningún motivo de inquietud respecto de dichas especies y de sus hábitats. En consecuencia, considero infundado dicho motivo de imputación a este respecto. [60]

Estiria

106. La Comisión reconoce que la normativa del Land relativa a la protección de la naturaleza [61] proporciona protección jurídica a cada una de las ZPE clasificadas, pero señala que es demasiado general para cumplir los requisitos contemplados en la Directiva sobre las aves y en la Directiva sobre los hábitats. La Comisión tampoco ha identificado en este caso las especies respecto de las cuales considera que deben introducirse medidas específicas de conservación ni ha expuesto ningún motivo de inquietud respecto de dichas especies y de sus hábitats. En consecuencia, considero infundado el motivo a este respecto. [62]

Tirol

107. La Comisión sostiene que la normativa existente [63] autoriza de modo general [64] la adopción de medidas específicas de conservación para establecer la protección jurídica

60 — Véase el punto 77 anterior.

61 — La Ley del Land de Estiria relativa a la protección de la naturaleza de 1976 (NschG 1976), LGBl nº 65 cuya modificación se ha publicado en LGBl nº 71/2007 de 22 de mayo.

62 — Véase el punto 77 anterior.

63 — Tiroler Naturschutzgesetz (TNSchG) (Ley del Land de Tirol relativa a la protección de la naturaleza) de 12 de mayo de 2004.

64 — Artículo 14, apartado 3, de la TNSchG.

a efectos de la Directiva sobre las aves. No obstante, en el momento de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado no se habían adoptado medidas de ese tipo.

108. Austria no formula objeciones en este punto.

109. Como he señalado con anterioridad, el Tribunal de Justicia considera de particular importancia que los Estados Miembros adapten plenamente su Derecho interno a la Directiva sobre las aves. [65] Además, el principio de seguridad jurídica exige que el marco en el que se lleve a cabo dicha adaptación sea preciso y claro. En mi opinión, esto no se garantiza mediante una referencia a una autorización general con la que no se establecen medidas vinculantes. [66]

110. En consecuencia, considero fundado el motivo formulado por la Comisión por lo que atañe al Tirol.

Vorarlberg

111. La Comisión alega que no se han establecido medidas específicas que determinen los objetivos concretos de protección y conservación, ni las obligaciones y las prohibiciones para los lugares clasificados como ZPE en este Land.

112. Sin embargo, tampoco ha identificado en este caso la Comisión las especies respecto de las cuales considera que deben introducirse medidas específicas de conservación ni ha expuesto ningún motivo de inquietud respecto de dichas especies y de sus hábitats. En consecuencia, considero infundado el motivo a este respecto. [67]

Costas

113. Tanto la Comisión como Austria han pedido la condena en costas. Desde mi punto de vista, las pretensiones formuladas por la Comisión son fundadas sólo en parte.

114. En virtud del artículo 69, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento cada parte cargará por tanto con sus propias costas.

65 — Punto 34.

66 — Véase la sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (C-96/81, Rec p. 1791), apartado 12.

67 — Véase el apartado 77 anterior.

Conclusión

115. A la vista del conjunto de consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que Austria ha incumplido la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres («Directiva sobre las aves»), al no haber designado correctamente (en el caso de «Hansag» en el Land de Burgenland) o delimitado correctamente en el caso de «Niedere Tauern» en el Land de Estiria, de conformidad con criterios ornitológicos, los territorios más adecuados en Austria, en número y en superficie, como zonas de protección especial para la conservación de especies de aves con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de dicha Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres.

2) Declare que Austria no ha proporcionado la protección jurídica adecuada en los siguientes aspectos:

— en el Land de Carintia, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, al no haber delimitado la extensión de la ZPE Flachwasserbiotop Neudenstein en un instrumento vinculante que pueda ser objeto de publicidad y que puedan invocar los terceros, y al no haber adaptado plenamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7 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 («Directiva sobre los hábitats»), en relación con dicha ZPE;

— en el Land de Alta Austria, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y al no haber adaptado plenamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats en

relación con las ZPE de Maltsch, Wiesengebiete im Freiwald, Pfeifer Anger, Oberes Donautal, Untere Traun, Ettenau, Trau-Donau-Auen y Frankinger Moos, y al no haber adaptado plenamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats en relación con las ZPE de los lugares Dachstein y Unterer Inn y del Parque Nacional Kalkalpen;

— en el Land de Salzburgo, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y al no haber adaptado plenamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats en relación con los lugares Bürmooser Moor, Salzachauen, Hochgimpling, Oichtenriede y Wallersee-Wengermoor, y al no haber adaptado plenamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats en relación con el lugar Hohe Tauern;

— en el Land de Tirol, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y al no haber adaptado plenamente su Derecho interno a los artículos 6, apartado 2, y 7 de la Directiva sobre los hábitats en relación con las ZPE ya designadas.

3) Desestime el recurso en todo lo demás.

4) Condene a cada parte a soportar sus propias costas.