

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 14 de septiembre de 2006¹**I. Introducción**

1. En el presente procedimiento, la Comisión se dirige una vez más contra un Estado miembro a causa de una designación insuficiente de zonas de protección especial para las aves (en lo sucesivo, «ZPE»), conforme a la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres² (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»). Como consecuencia de incumplimientos semejantes, la Comisión ya ha conseguido que se dicten sentencias condenatorias contra los Países Bajos,³ Francia,⁴ Finlandia⁵ e Italia.⁶ Aún están pendientes los procedimientos incoa-

dos contra Grecia⁷ y España.⁸ La Comisión está preparando otro procedimiento contra Portugal.⁹

2. Cada uno de los procedimientos mencionados gira en torno a la prueba de que el respectivo Estado miembro aún no ha designado como zona de protección especial todas las zonas que deben ser designadas como tal. En el presente asunto, la Comisión se basa en los datos relativos a Irlanda recogidos en un inventario de lugares europeos ornitológicamente relevantes, que fue publicado en el año 2000 por la organización no gubernamental BirdLife International, una federación central de organizaciones nacionales de protección de las aves [en lo sucesivo, «Inventario IBA 2000», siendo IBA las siglas de Important Bird Area (zona ornitológica importante) o Important Bird Areas (zonas ornitológicas importantes)].¹⁰

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.

3 — Sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos (C-3/96, Rec. p. I-3031).

4 — Sentencia de 26 de noviembre de 2002, Comisión/Francia (C-202/01, Rec. p. I-11019).

5 — Sentencia de 6 de marzo de 2003, Comisión/Finlandia (C-240/00, Rec. p. I-2187).

6 — Sentencia de 20 de marzo de 2003, Comisión/Italia (C-378/01, Rec. p. I-2857).

7 — Véanse mis conclusiones presentadas el 14 de septiembre de 2006 en el asunto C-334/04.

8 — Véanse mis conclusiones presentadas el 14 de septiembre de 2006 en el asunto C-235/04.

9 — Comunicado de prensa de la Comisión IP/05/45, de 14 de enero de 2005.

10 — Heath, M.F., y Evans, M.I. Evans: *Important Bird Areas in Europe. Priority sites for conservation*. Volumen 2: «Southern Europe», BirdLife Conservation Series n.º 8, tomo II, Cambridge, 2000, pp. 261 y ss.

3. En el presente asunto, la Comisión formula además otras imputaciones relativas a la protección de las ZPE. La Comisión mantiene que Irlanda no ha adaptado correctamente su ordenamiento jurídico interno a importantes disposiciones de carácter protector de la Directiva sobre las aves y 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 silvestres¹¹ (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), o, en su caso, la aplicación de estas disposiciones ha sido incorrecta.

II. Procedimiento administrativo previo y pretensiones

4. El recurso interpuesto por la Comisión es el resultado de varios procedimientos administrativos previos incoados por dicha institución en los años 1998, 2000 y 2001, en los que instó a este Estado miembro a que respondiera a las imputaciones que le fueron hechas, con arreglo a lo establecido en el artículo 226 CE (escritos de requerimiento). A éstos sucedió un dictamen motivado del año 2001, y otros dos más que fueron notificados el 11 de julio de 2003. Estos dos últimos dictámenes motivados recogen todas las imputaciones que son objeto del recurso. La Comisión señaló a Irlanda un último plazo de dos meses de duración para poner fin a los incumplimientos del Derecho comunitario que le imputaba. Irlanda reconoce que este plazo expiró el 11 de septiembre de 2003.¹²

¹¹ — DO L 206, p. 7.

¹² — Punto 91 del escrito de contestación del recurso.

5. Al no haber quedado satisfecha con las explicaciones facilitadas por Irlanda, la Comisión interpuso el presente recurso el 29 de septiembre de 2004. La Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos mencionados de estas Directivas
 - a) al no haber clasificado, desde 1981, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409, los lugares más adecuados en número y superficie para las especies del anexo I de la Directiva 79/409 y las especies migratorias cuya llegada sea regular;
 - b) al no haber adoptado, desde 1981, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409, las medidas legales necesarias para la protección de dichos lugares;
 - c) al no haber garantizado, desde 1981, la aplicación de las disposiciones del artículo 4, apartado 4, primera frase, a los lugares que conforme a la Directiva 79/409 deben clasificarse como zonas de protección especial;
 - d) al no haber adaptado de forma completa y correcta su Derecho interno a los preceptos del artículo 4, apartado 4, segunda frase, de la Directiva 79/409, ni haberlos aplicado;

e) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para atenerse, respecto a las zonas de protección especial designadas de acuerdo con la Directiva 79/409, a lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 92/43, ni haber adoptado todas las medidas necesarias para atenerse a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 en relación con el uso con fines recreativos de todas las zonas comprendidas en este artículo;

f) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para atenerse a lo dispuesto en el artículo 10 de la Directiva 79/409; y

los objetos específicos respecto a los cuales el Tribunal de Justicia aprecie que se ha producido por parte de Irlanda un incumplimiento del Derecho comunitario.

2) Se impongan a cada parte sus propias costas.

7. El Reino de España y la República Helénica han intervenido en el procedimiento como coadyuvantes en apoyo de las pretensiones de Irlanda.

2) Condene en costas a Irlanda.

6. Irlanda solicita que:

1) Se desestimen las pretensiones de la Comisión o, en su caso, que la declaración del Tribunal de Justicia se limite a

III. Sobre el recurso

8. A continuación analizaré por su orden cada una de las pretensiones. El marco jurídico se reproducirá junto a la correspondiente imputación formulada por la Comisión.

A. Sobre la primera pretensión — clasificación insuficiente de ZPE

9. Mediante su primera imputación, la Comisión sostiene que Irlanda no ha clasificado, en número y en superficie, suficientes

zonas como ZPE para la conservación de las especies recogidas en el anexo I y de las especies migratorias en él no mencionadas.

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

Marco normativo

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

10. El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves regula las superficies que los Estados miembros deben clasificar como ZPE y el apartado 3 de este artículo regula el deber de información a la Comisión sobre la clasificación:

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

«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.

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

En este sentido se tendrán en cuenta:

a) las especies amenazadas de extinción;

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.

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

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.»

11. El noveno considerando precisa esta disposición:

«Considerando que la preservación, el mantenimiento o el restablecimiento de una diversidad y de una superficie suficiente de hábitats son indispensables para la conservación de todas las especies de aves; que determinadas especies de aves deben ser objeto de medidas de conservación especiales con respecto a su hábitat con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución; que dichas medidas deben, asimismo, tener en cuenta las especies migratorias y estar coordinadas con miras al establecimiento de una red coherente [...]»

Apreciación jurídica

12. La imputación formulada por la Comisión respecto a la insuficiencia de los

territorios designados consta de tres elementos: en primer lugar, la Comisión mantiene que Irlanda no ha clasificado como ZPE muchas de las zonas mencionadas en el Inventario IBA 2000, además de que en repetidos casos muchas de las zonas clasificadas como ZPE son demasiado pequeñas, al haber quedado por debajo de las dimensiones indicadas para estas zonas en el Inventario IBA 2000. En segundo lugar, la Comisión considera que Irlanda está obligada a designar más ZPE para determinadas especies no mencionadas aún en el Inventario IBA 2000. En tercer lugar, la Comisión e Irlanda discrepan sobre el deber de clasificar como ZPE determinadas zonas concretas y partes de superficies.

13. Según reiterada jurisprudencia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves obliga a los Estados miembros a clasificar como zonas de protección especial aquellas zonas que respondan a los criterios ornitológicos fijados en estas disposiciones.¹³ Se trata de los parajes que se consideren más adecuados para la conservación de las especies de que se trate.¹⁴ Como Irlanda señala justificadamente, sin que la Comisión lo discuta, para fundamentar una obligación de declarar una zona como ZPE no es suficiente la mera adecuación de ese paraje para la conservación de determinadas especies.

14. Si bien los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las zonas de protección especial,

13 — Sentencias Comisión/Italia, citada en la nota 6, apartado 14, y de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, «Marismas de Santoña» (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartados 26, 27 y 32.

14 — Sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartado 62.

la decisión sobre la clasificación y delimitación de dichas zonas obedece exclusivamente a los criterios ornitológicos fijados en la Directiva. Otros intereses, especialmente los de índole social y económica, no pueden ser tenidos en cuenta a la hora de clasificar una zona.¹⁵ La obligación de designar ZPE no se puede eludir mediante la adopción de otras medidas de conservación especial.¹⁶

1. Sobre el Inventario IBA 2000

15. La Comisión defiende la tesis de que el Inventario IBA 2000 recoge al menos una parte de las zonas más adecuadas para la conservación de las aves de que se trata, en el sentido del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. En opinión de la Comisión, dado que Irlanda no ha clasificado muchas IBA como ZPE y que muchas otras ZPE dentro de IBA no abarcan la totalidad de las superficies de la respectiva IBA, queda demostrado que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

15 — Sentencia Marismas de Santoña, citada en la nota 13, apartado 26; de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds, «Lappel Bank» (C-44/95, Rec. p. I-3805), apartado 26, y sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartados 59 y ss.

16 — Sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartados 55 y ss.

16. Por consiguiente, el éxito del recurso en estos dos puntos depende de si la diferencia entre el Inventario IBA 2000 y las clasificaciones irlandesas prueba que Irlanda no ha cumplido en medida suficiente su obligación de designar ZPE.

17. Un inventario de zonas como el Inventario IBA 2000 puede ser un medio de prueba esencial para demostrar que un Estado miembro no ha cumplido de modo suficiente su obligación de designar ZPE. El Tribunal de Justicia ha declarado que, a causa del valor científico del Inventario IBA 89 y ante la falta de un elemento de prueba científico destinado a demostrar que las obligaciones contenidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves pueden cumplirse declarando como zonas de protección otras zonas distintas a las recogidas en este inventario y con una superficie total menor que las que resultan del Inventario IBA 89, este inventario de espacios protegidos puede ser utilizado como base de referencia por el Tribunal de Justicia, aunque no sea jurídicamente vinculante para el Estado miembro interesado, con el fin de apreciar si el Estado miembro ha clasificado como zonas de protección, conforme a las disposiciones de la Directiva anteriormente mencionadas, suficientes zonas en número y en superficie.¹⁷

18. El Inventario IBA 89, presentado en el año 1989, es un inventario de zonas de gran interés para la conservación de las aves

17 — Sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartados 68 y 70, y Comisión/Italia, citada en la nota 6, apartado 18.

silvestres en la Comunidad, que fue preparado para la Dirección General competente de la Comisión por el Grupo Europeo para la Conservación de las Aves y de los Hábitats junto con el Consejo Internacional para la Protección de las Aves, en colaboración con expertos de la Comisión.¹⁸

19. El Inventario IBA 2000 es un inventario más reciente. En particular, este inventario recoge, respecto a Irlanda y en comparación con el Inventario IBA 89, 48 nuevas zonas. Para que este nuevo inventario pueda aportarse como elemento de prueba en los términos anteriormente descritos es necesario precisar si goza de la misma calidad científica que el IBA anterior.

20. Las zonas recogidas en ambos inventarios resultan de la aplicación de determinados criterios a las informaciones sobre las áreas de distribución de las aves. Los criterios del Inventario IBA 2000 coinciden en gran medida con los criterios del Inventario IBA 89.¹⁹ El aumento, en número y en superficie, de las zonas se debe, en esencia, a un mejor conocimiento de las zonas de distribución de las aves.

21. La intervención de la Comisión en la elaboración del Inventario IBA 89 consistió

casi exclusivamente en acompañar el trabajo de los ornitólogos en la tarea de fijación de los criterios. Dado que los criterios siguen siendo aplicados en gran medida, la Comisión responde al menos indirectamente también del Inventario IBA 2000. La recogida de datos, sin embargo, apenas pudo ser controlada por la Comisión respecto al Inventario IBA 89, ya que no pudo verificar la existencia y el alcance de cada una de las áreas de distribución de aves indicadas. En este sentido, por lo tanto, tampoco existe una diferencia significativa entre el Inventario IBA 89 y el Inventario IBA 2000.

22. El Reino de España, que apoya a Irlanda, critica respecto al Inventario IBA 2000 que éste haya sido elaborado por organizaciones no gubernamentales. Ello es cierto, pero no pone en tela de juicio la calidad científica.²⁰ El editor es BirdLife International, una federación de organizaciones nacionales de protección de las aves, que bajo la denominación de Consejo Internacional para la Protección de las Aves ya participó en la elaboración del Inventario IBA 89. El Grupo Europeo para la Conservación de las Aves que igualmente participó en aquel entonces era un grupo *ad hoc* de expertos de dicho Consejo. Por consiguiente, BirdLife garantiza la continuidad en el trabajo de elaboración de los inventarios de espacios protegidos.

18 — Sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartado 68.

19 — Véanse más detalladamente mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España, citadas en la nota 8, puntos 70 y ss.

20 — Véase, al respecto, y, en especial, sobre la parte española de IBA 2000, más detalladamente mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España, citadas en la nota 8, puntos 47 y ss.

23. Por lo demás, en la recogida de datos para la parte del Inventario IBA 2000 relativa a Irlanda participaron también, además de diferentes ornitólogos, organismos estatales irlandeses.²¹

24. No obstante, y como pone de relieve Irlanda, la propia Comisión cuestiona la calidad del Inventario IBA 2000, al exigir de Irlanda la clasificación de zonas que no están mencionadas en el inventario. Esta alegación no se basa, sin embargo, en la consideración de que el Inventario IBA 2000 mencione zonas que no sean las más adecuadas. La Comisión defiende en cambio la tesis de que, respecto a determinadas especies y hábitats existentes en Irlanda, el Inventario IBA 2000 está manifiestamente incompleto.

25. Este estado incompleto no obsta al valor probatorio del Inventario IBA 2000. Para ello sería necesario aportar conocimientos científicos que demostraran que las zonas identificadas por el Inventario IBA 2000 no son las más adecuadas.²² Por lo demás, la comparación entre el Inventario IBA 89 y el Inventario IBA 2000 pone ya de manifiesto que el progreso de los conocimientos científicos ha completado los inventarios de esta naturaleza. De tal manera, el valor probatorio del Inventario IBA 89, reconocido por el Tribunal de Justicia, se cuestiona a lo sumo en la medida en que inventarios más recientes ya no recogen determinadas zonas

que aún se mencionaban en el Inventario IBA 89. Lo mismo es válido para el Inventario IBA 2000.

26. Por consiguiente, el Inventario IBA 89 y el Inventario IBA 2000 son comparables en lo que se refiere a su calidad científica. Al estar basado en datos más recientes, el Inventario IBA 2000 es una mejor fuente científica y debe por tanto prevalecer.

27. No obstante, en la vista oral, el Gobierno irlandés defendió la tesis de que las zonas más adecuadas no deben ser elegidas desde la perspectiva de un solo Estado miembro, sino que debe tenerse presente a toda la Comunidad. En su opinión, para muchas de las especies existentes en Irlanda hay zonas mucho más adecuadas en otros Estados miembros. Esto explica, continúa, que para determinadas especies no sea necesaria la designación de zonas en Irlanda.

28. Esta línea argumentativa parece tener un apoyo en el artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva sobre las aves. Con arreglo a este artículo, se tendrán en cuenta las necesidades de protección de las especies del anexo I dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la Directiva. Esta zona es la Comunidad.

21 — IBA 2000, tomo 1, p. 374.

22 — Sentencia Comisión/Paises Bajos, citada en la nota 3, apartado 69, y sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 6, apartado 18.

29. La mayoría de los criterios de elección para el Inventario IBA 2000 tienen en cuenta estos argumentos, ya que no prevén ninguna comparación dentro del respectivo Estado miembro.²³ Éste no es el caso del criterio C.6. Según este criterio, se han de calificar como zona ornitológica importante las cinco zonas más importantes de una región europea para una especie incluida en el anexo I (el denominado criterio de las cinco zonas más importantes).²⁴ En lo que respecta a Irlanda se consideró la totalidad del territorio nacional como una región europea.²⁵ En caso de acogerse a la tesis de Irlanda, el criterio de las cinco zonas más importantes debería rechazarse al no estar basado en una comparación que tenga en cuenta la totalidad del territorio de la UE.

30. El Gobierno irlandés ignora sin embargo que según el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, en la interpretación dada por el Tribunal de Justicia, un Estado miembro en cuyo territorio existan especies del anexo I debe designar ZPE para (todas) estas especies.²⁶

31. Justamente las especies recogidas en el anexo I son, por los motivos mencionados en el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de

la Directiva sobre las aves, objeto de protección especial, al tratarse de especies raras, amenazadas de extinción o vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats, o bien porque por otros motivos requieren una atención especial. La Comisión ya tiene en cuenta la dimensión europea a la hora de seleccionar estas especies conforme al artículo 4, apartado 1, párrafo primero.

32. En los Estados miembros en cuyo territorio dichas especies son comparativamente más frecuentes que en los demás, las ZPE aseguran sobre todo la conservación de gran parte de su población total. Las ZPE también son necesarias, no obstante, donde estas especies son más bien raras. Allí las ZPE contribuyen a la distribución geográfica de la especie.

33. La definición que da el artículo 1, letra i), de la Directiva sobre los hábitats del estado de conservación de las especies pone de manifiesto la relevancia de la distribución geográfica de las especies. Según esta definición, el estado de conservación de la especie describe el conjunto de influencias que actúan sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones. Si bien esta definición no es directamente aplicable a la Directiva sobre las aves, ilustra no obstante el consenso científico que, con arreglo a la Directiva sobre las aves, también debe ser determinante en el marco de la selección de zonas desde un punto de vista ornitológico.

23 — Estos criterios se describen en el IBA 2000, tomo 1, pp. 13 y ss., y 850 y ss., comparándolos con los criterios seguidos para los nuevos inventarios.

24 — El criterio C.6 no estuvo recogido expresamente en la lista de criterios para el Inventario IBA 89, pero sí en las notas explicativas del mismo; véase el anexo 7, p. 2, del recurso en el asunto Comisión/Países Bajos, citado en la nota 3, y el anexo 16 del recurso en el asunto Comisión/Italia, citado en la nota 6. Posteriormente, este criterio fue desarrollado y aplicado en el marco del Proyecto Biotopos del Programa CORINE.

25 — IBA 2000, tomo 1, p. 374.

26 — Sentencia Comisión/Países Bajos, citada en nota 3, apartado 56.

34. En relación con la Directiva sobre las aves, la relevancia de la distribución geográfica de las especies se pone de manifiesto en el artículo 4, apartado 3. En virtud de este precepto, la Comisión debe tomar las iniciativas adecuadas para que las ZPE constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro del ámbito geográfico marítimo y terrestre de aplicación de esta Directiva. Una red homogénea sólo puede alcanzarse si *todos* los Estados miembros clasifican como ZPE las zonas más adecuadas para la conservación de las especies contempladas en el anexo I que estén presentes en su territorio.²⁷ En caso contrario, las ZPE de muchas especies se concentrarían en determinadas regiones de la Comunidad, mientras que en los sectores marginales de las áreas de distribución de estas especies no habría ninguna ZPE.

35. Por lo tanto, la necesaria dimensión europea no cuestiona el criterio C.6, en el que, junto con otros criterios, se basa el Inventario IBA 2000.

36. Irlanda intenta asimismo menoscabar la fuerza probatoria del Inventario IBA en relación con el guión de codornices (*Crex crex*). Según datos recientes, alega, esta especie ya no se encuentra en peligro de extinción a escala mundial y, debido a cambios en la actividad agrícola, en Irlanda los hábitats adecuados para esta especie son cada vez más numerosos. Del mismo modo, Irlanda persigue para el guión de codornices

una estrategia de protección diferente. En definitiva, mantiene Irlanda, las áreas de distribución del guión de codornices fuera de las ZPE no se han estabilizado suficientemente y no son, por tanto, predecibles. Por consiguiente, en opinión de Irlanda, las exigencias de clasificación por parte de la Comisión van demasiado lejos.

37. Es cierto que nuevos datos acerca de las áreas de distribución del guión de codornices en Europa oriental y en Rusia han modificado la categoría en la que se clasifican.²⁸ Básicamente, este tipo de evoluciones pueden dejar sin fundamento los inventarios de espacios protegidos elaborados para las especies de que se trate. Con todo, la actual categoría «near threatened» cumple asimismo, al igual que la categoría «vulnerable» anterior, los requisitos para la identificación del IBA según el criterio C.1.²⁹ Tampoco cambia nada para la aplicación del criterio de las 5 zonas más importantes (C.6). Por lo tanto, no se cuestionan las zonas identificadas por el Inventario IBA 2000.

38. Además, la Comisión presenta —sin que el Gobierno irlandés haya formulado ninguna objeción— un estudio elaborado en abril de 2002 por la organización irlandesa de protección de las aves BirdWatch Ireland. En

27 — Véase la sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 3, apartado 58.

28 — Véase BirdLife International, *Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status* (2004), <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsinEurope11/BiE2004Sp2878.pdf>.

29 — IBA 2000, tomo 1, pp. 18 y 13.

este estudio, apoyándose en una exhaustiva fundamentación científica, se propone la creación de cuatro nuevas ZPE para el guión de codornices. Por lo tanto, también para el guión de codornices deben clasificarse nuevos territorios como ZPE.

39. Dado que Irlanda no formula ningún otro argumento encaminado a negar la fuerza probatoria del Inventario IBA 2000, no le ha sido posible rebatirla. La discrepancia entre las clasificaciones de territorios llevadas a cabo por Irlanda y el Inventario IBA 2000 prueba, pues, que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

40. No obstante, Irlanda sostiene que respecto a diferentes zonas y especies han llevado a cabo o se están preparando investigaciones que permiten identificar las zonas más adecuadas para la conservación de esas especies y clasificarlas posteriormente como ZPE. Grecia apoya esta argumentación y exige que se conceda a los Estados miembros un plazo suficiente para examinar nuevos datos científicos, como el Inventario IBA 2000, y designar ZPE basándose en éste.

41. Esta argumentación se basa en una consideración correcta: los únicos responsables de la designación de ZPE son los Estados miembros. No pueden liberarse de esta responsabilidad aceptando y aplicando sin más datos de otros organismos, incluidos los de organizaciones de protección de las aves. Cada designación de ZPE requiere más bien

que la zona de que se trata se considere, en opinión de los organismos competentes y basándose en los datos científicos más fiables de los que se disponga,³⁰ como una de las zonas más adecuadas para la protección de las aves.

42. No obstante, ello no quiere decir que, con carácter general, el deber de clasificación quede en suspenso hasta que los organismos competentes hayan analizado y verificado completamente los nuevos datos científicos. Por el contrario, debe recordarse que el deber de clasificación existe desde que transcurrió el plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva sobre las aves, plazo, que en el caso de Irlanda expiró el 6 de abril de 1981. La obligación de clasificación tampoco está limitada por el estado de avance de los conocimientos científicos en una fecha determinada.³¹

43. De esta obligación se desprende otra: la de identificar las zonas más adecuadas. El artículo 10 de la Directiva sobre las aves, en relación con el anexo V, obliga a los Estados miembros a apoyar las investigaciones y los trabajos necesarios. Por consiguiente, Irlanda debería haber llevado a cabo hasta 1981 un amplio inventario científico de las aves

30 — Véanse las sentencias de 17 de enero de 1991, Comisión/Italia, «Temporada de caza» (C-157/89, Rec. p. I-57), apartado 15, y de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros (C-60/05, aún no publicada en la Recopilación), apartado 27.

31 — Sentencia de 23 de marzo de 2006, Comisión/Austria, denominada «Lauteracher Ried» (C-209/04, Rec. p. I-2755), apartado 44.

existentes en su territorio y haber clasificado las ZPE resultantes. Si Irlanda hubiera cumplido plenamente esta obligación, el Inventario IBA 2000 sólo contendría ZPE o Irlanda podría rechazar fácilmente el resto de exigencias de designación de ZPE que se le impusiesen.

44. Obligaciones de clasificación adicionales sólo podrían derivarse de cambios en las áreas de distribución de las aves, lo cual en el presente asunto sólo ha sido alegado respecto al guión de codornices. Sin embargo, las nuevas áreas de distribución de esta especie ya se conocían en la fecha de expiración del plazo aquí pertinente, el 11 de septiembre de 2003.³²

45. Conceder ahora a Irlanda un nuevo plazo para comprobar la fuente científica más fiable disponible implicaría supeditar la obligación de clasificación de ZPE a un requisito no previsto en el artículo 4 de la Directiva sobre las aves, a saber, la prueba aportada por terceros de que aún hay espacios no protegidos que deben ser clasificados como ZPE. Tal requisito no sólo sería contrario al tenor literal de las disposiciones, sino también a los objetivos de la Directiva sobre las aves y a la responsabilidad de los

Estados miembros —no de terceros— que ésta establece en relación con el patrimonio (natural) común en su territorio nacional.³³ La necesidad de comprobación del Inventario IBA 2000 no puede justificar, por tanto, la ausencia de designación de ZPE.

46. Basándose en el Inventario IBA 2000, la Comisión también reprocha a Irlanda que muchas de las ZPE designadas son demasiado pequeñas. En opinión de la Comisión, Irlanda ha excluido una parte considerable de las aves existentes. Irlanda no niega esta imputación, sino que se remite a procedimientos en curso relativos a la adaptación de la delimitación de ZPE. Con ello no desvirtúa la imputación formulada por la Comisión. Irlanda debería haber designado ya en 1981 todas las ZPE en toda su extensión y haber realizado para ello las investigaciones ornitológicas necesarias. Las investigaciones actualmente necesarias y los procedimientos administrativos para designar las superficies que faltan no cambian nada el hecho de que Irlanda no ha cumplido sus obligaciones dentro del plazo señalado en el último dictamen motivado. Por consiguiente, debe condenarse a Irlanda tal como se ha solicitado.

47. El recurso de la Comisión debe ser por lo tanto estimado en la medida en que se basa en la discrepancia entre las zonas designadas por Irlanda y el Inventario IBA 2000.

32 — Véase el punto 4 de las presentes conclusiones.

33 — Véanse las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Italia (262/85, Rec. p. 3073), apartado 39, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-38/99, Rec. p. 1-10941), apartado 53.

2. Sobre las zonas no mencionadas en el Inventario IBA 2000

48. Por lo demás, la Comisión también reprocha a Irlanda que el Inventario IBA 2000 es manifiestamente incompleto respecto a determinadas especies y hábitats, por lo que Irlanda tiene que clasificar como ZPE incluso zonas no mencionadas en el Inventario IBA 2000.

49. No se puede descartar que existan obligaciones en relación con estas zonas.³⁴ Para ello, la Comisión debe, por lo demás, precisar de manera fundada las razones por las que son necesarias zonas adicionales. Del escrito de interposición del recurso, en relación con el primer dictamen motivado, notificado el 24 de octubre de 2001, se desprende que la Comisión, en lo que respecta al colimbo chico (*Gavia stellata*), el aguilucho pálido (*Circus cyaneus*), el esmerejón (*Falco columbarius*), el halcón peregrino (*Falco peregrinus*), el chorlito dorado (*Pluvialis apricaria*) y el martín pescador (*Alcedo atthis*), se basa, en esencia, en que los hábitats de estas especies en las ZPE irlandesas son indebidamente escasos. La Comisión afirma que, en parte, también se han efectuado estudios científicos que permiten la identificación de espacios para la conservación de estas especies.

50. Irlanda afirma que, entretanto, se dispone de estudios científicos que permiten identificar las zonas más adecuadas para la conservación del chorlito dorado, el colimbo chico, el aguilucho pálido, el esmerejón y el halcón peregrino. Con ello, Irlanda reconoce que para estas especies son necesarias más ZPE, ya sea designando nuevas zonas, ya sea incorporando estas especies a los destinos de protección de zonas ya existentes.

51. Por lo demás, Irlanda rechaza la clasificación de ZPE para el martín pescador. Afirma que la densidad de las áreas de distribución de esta especie es muy baja, y por tanto inadecuada para la clasificación de ZPE. El Gobierno irlandés se basa para hacer esta afirmación en los datos sobre las aves que incuban en ese lugar recogidos entre los años 1988 y 1991. Se desconoce la población actual, pero una organización irlandesa de protección de las aves tiene proyectado recoger nuevos datos. En caso de que se identifiquen determinadas zonas como las más adecuadas, podrá considerarse la posibilidad de llevar a cabo una clasificación de zonas.

52. Sin embargo, del artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, se desprende que, cuando el territorio de un Estado miembro alberga especies contempladas en el anexo I, ese Estado debe designar ZPE para las mismas.³⁵ Por lo tanto, no es posible excluir del ámbito de las ZPE especies recogidas en el anexo I de la Directiva.

34 — Véase la Sentencia Lauteracher Ried, citada en la nota 31, apartado 44. En dicha sentencia el Tribunal de Justicia declaró que determinadas superficies debían ser clasificadas como ZPE, aunque no figurasen en el IBA correspondiente a Austria.

35 — Sentencia Comisión/Paises Bajos, citada en la nota 3, apartado 56.

53. Al contrario, también para las especies con una baja densidad de población deben identificarse y clasificarse como ZPE aquellas zonas que sean más adecuadas para su conservación. Respecto a especies con extensas áreas de distribución puede ser necesario buscar núcleos de población. Que esto también es aplicable al martín pescador lo corroboran los datos aportados por Irlanda, en los que de manera inequívoca se indican en un mapa áreas de distribución de especial intensidad del martín pescador ubicadas en territorio irlandés.³⁶

54. Es posible que la identificación y delimitación de ZPE sobre la base de estas áreas de especial intensidad requiera primeramente otros estudios científicos sobre la población de la especie de la que se trate. Pero, como ya se ha expuesto, investigaciones de este tipo no pueden justificar que no designen ZPE, ya que el Estado miembro debería haber efectuado todos los estudios científicos necesarios con anterioridad al nacimiento de la obligación de designación de ZPE. Por este motivo, la Comisión pone justificadamente de relieve que Irlanda reconoce que no dispone de suficientes conocimientos respecto al martín pescador.

55. Por consiguiente, la obligación de Irlanda de designar otras ZPE no se limita a las zonas mencionadas en el Inventario IBA 2000, sino que puede abarcar igualmente otras zonas para especies que no están suficientemente recogidas en este inventario.

3. Sobre las zonas concretas y partes de superficie

a) Sobre Cross Lough (Killadoon)

56. Irlanda discute en particular que esté obligada a designar como ZPE el IBA nº 50 «Cross Lough (Killadoon)». Esta IBA, con una superficie de aproximadamente una hectárea se compone de una laguna con una pequeña isla. Desde 1937 hasta al menos 1995 incubaron en esta isla colonias de gaviotas o charranes patinegros (*Sterna sandvicensis*), especie recogida en el anexo I de la Directiva sobre las aves. Desde hace algunos años dicha especie ya no habita esta zona. Irlanda deduce de este abandono de la zona por el charrán patinegro que no existe ninguna obligación de designar la zona como ZPE.

57. La tesis irlandesa estaría sin duda justificada si desde el 6 de abril de 1981, fecha de inicio de la obligación de designar ZPE, Cross Lough (Killadoon) nunca hubiera formado parte de las zonas más adecuadas para la conservación del charrán patinegro. Sin embargo, del Inventario IBA 89 y del Inventario IBA 2000 se desprende que Cross Lough (Killadoon), al menos en 1984 y en 1995, según los criterios de los inventarios IBA, fue una de las zonas más adecuadas para la conservación del charrán patinegro. En el presente asunto Irlanda no rebate estos datos. Por lo tanto, está claro que, con posterioridad al 6 de abril de 1981, la zona fue una de las zonas más adecuadas para la protección del charrán patinegro y que Irlanda debería haberla clasificado como ZPE.

36 — Véase el anexo D.2 del escrito de contestación, folio 63.

58. Esta obligación no tiene que extinguirse necesariamente por el hecho de que el territorio ya no sea hoy el más adecuado. Si el territorio debió ser clasificado como ZPE en el pasado, el Estado miembro en cuestión, en virtud del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves, habría tenido que tomar al menos las medidas necesarias 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 de este artículo.³⁷

59. Por consiguiente, el Estado miembro que incumplió su obligación de designar como ZPE una zona que en un momento anterior, *indiscutiblemente*,³⁸ debía haber sido clasificada como tal, debe probar que esa zona, *independientemente* de posibles medidas de protección, ha perdido su adecuación, si en un momento posterior tampoco la clasificó como ZPE alegando falta de adecuación.³⁹ En caso contrario, los Estados miembros podrían eludir impunemente su obligación de clasificar como ZPE las zonas más adecuadas y de mantenerlas en el estado necesario para que sigan siendo las más adecuadas para la conservación de las aves.

60. Irlanda no ha aportado esta prueba. Al contrario, la Comisión formula, sin que Irlanda haya manifestado su oposición, argumentos que fundamentan la tesis de que fue posible adoptar medidas de protección. Probablemente, lo que causó el abandono de la zona fue el despojo de los nidos de los charranes patinegros que incubaban en el suelo por el visón americano (*Mustela vison*), cuya población se está extendiendo en Irlanda. Por lo menos en otra zona esto pudo evitarse, alega la Comisión. Por lo tanto, puede partirse de que Cross Lough (Killadoon) seguiría siendo una de las zonas más adecuadas para la conservación del charrán patinegro si Irlanda hubiera cumplido sus obligaciones respecto a esa zona en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las aves.

61. No obstante, no tendría sentido clasificar la zona como ZPE si fuese imposible que volviese a ser una de las zonas más adecuadas para la protección de las aves. En este caso la declaración como ZPE sería superflua. Conforme a las indiscutidas alegaciones formuladas por la Comisión, en el caso concreto de Cross Lough (Killadoon) existe, sin embargo, la posibilidad real de que en la zona se produzca de nuevo un asentamiento del charrán patinegro. Esta especie cambia a menudo la ubicación de sus colonias⁴⁰ y sigue habitando lugares cercanos a la zona. Adoptando las medidas adecuadas contra el visón sería por lo tanto posible que la zona se habitase de nuevo.

37 — Sentencia Marismas de Santoña, citada en la nota 13, apartado 22, y sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, denominada «Basses Corbières» (C-374/98, Rec. p. I-10799), apartados 47 y 57.

38 — Si la anterior obligación de clasificación hubiera sido, por el contrario, debatida, la Comisión tendría que probar que la zona antes sí era la más adecuada.

39 — Véanse mis conclusiones de 23 de febrero de 2006, presentadas en el asunto Comisión/Portugal, «Moura, Mourão, Barrancos» (C-191/05, Rec. p. I-6853), punto 14.

40 — En este sentido también se manifiesta el Joint Nature Conservation Committee británico en sus notas explicativas relativas a la recogida de datos de población del charrán patinegro en el marco del Proyecto Seabird 2000, <http://www.jncc.gov.uk/page-2890>.

62. Por consiguiente, también Cross Lough (Killadoon) debe ser declarada como ZPE.⁴¹

zona de alimentación durante las relativamente cortas fases de estiaje. Esta superficie, añade, es habitada únicamente por pocas aves. Por esta razón, Irlanda considera esta superficie irrelevante para su inclusión en la ZPE.

b) Sobre los espacios en la ZPE de Sandymount Strand and Tolka Estuary

63. Es asimismo objeto de discusión la delimitación de la ZPE Sandymount Strand and Tolka Estuary. La Comisión reprocha a Irlanda que no basara exclusivamente en criterios ornitológicos la delimitación de la zona, sino que tuviera en cuenta varios proyectos relacionados con el puerto de Dublín en el caso de dos ciénagas existentes en la zona de entremareas.

65. Esta argumentación reposa en una comprensión errónea de las exigencias del artículo 4 de la Directiva sobre las aves respecto a la delimitación de las ZPE. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que esta delimitación debe basarse exclusivamente en criterios ornitológicos.⁴² Como la Comisión alega acertadamente, la delimitación de las zonas no puede basarse sólo en una consideración aislada de la superficie objeto de debate, sino que debe tener en cuenta si la superficie es, desde un punto de vista ornitológico, parte de la zona en su conjunto. En caso contrario, se podría dividir la zona en un número arbitrario de partes, las cuales, consideradas aisladamente, sólo son habitadas por partes insignificantes de la población de aves. Tal exclusión de varias partes del territorio, que aisladamente tienen una importancia secundaria, podría alterar considerablemente la función de la ZPE en su conjunto, e incluso destruirla.

64. La primera superficie de la que se trata es una extensión de 2,2 hectáreas de bancos de arena y de guijos, situada en el extremo occidental del estuario del río Tolka y comprendida en el proyecto Dublin Port Tunnel. Irlanda declaró como ZPE sólo la parte del estuario que se encuentra río abajo de la zona debatida, a partir de un puente sobre el río. Respecto a esta superficie, Irlanda alega que sólo es habitable por las aves palmípedas objeto de protección como

66. La superficie objeto de debate, situada en el estuario occidental del río Tolka, queda separada del resto del estuario clasificado como ZPE por un puente sobre el río. El puente no es, sin embargo, ningún impedi-

41 — Independientemente de la pretensión de la Comisión, existe posiblemente también una obligación de eliminar los efectos de las medidas de protección que hayan sido eventualmente omitidas, es decir, una obligación de adoptar las medidas necesarias que permitan que la zona vuelva a ser una ubicación de colonias del charrán patinegro.

42 — Sentencia Lappel Bank, citada en la nota 15, apartado 26 y sentencia de 13 de julio de 2006, en el asunto Moura, Mourão, Barrancos, citado en la nota 39, apartado 10.

mento para las aves. Por lo demás, la superficie tiene las mismas características que el resto de la zona: se trata de ciénagas en la zona de entremareas.

o un 0,26 % de la población total. Estas son tres de las nueve especies, que fueron decisivas para la clasificación de la Dublin Bay como IBA.

67. Según los resultados del estudio sobre impacto ambiental (en lo sucesivo, «EIA»), invocado por ambas partes,⁴³ la superficie es habitada por partes de la población total de la ZPE. Respecto al ostrero, la IBA 2000 fijó para la correspondiente IBA n° 109 Dublin Bay, en 1.067 los ejemplares en el año 1995.⁴⁴ Según el EIA, entre los años 1984 y 1987 se contó un máximo de 3.787 ejemplares de ostreros. No obstante, esta cifra ya era de hacía diez años cuando se realizó el EIA, mientras que las cifras del Inventario IBA 2000 son del año 1995, y por lo tanto actuales.⁴⁵ El EIA menciona respecto a 1995/1996 entre 0 y 8 ejemplares, es decir, entre el 0 % y el 0,8 % de la población total según el Inventario IBA 2000, hasta el 0,2 % según los datos del EIA. Respecto al archibebe común, con una población de 1.900 ejemplares según el Inventario IBA 2000 y de 1.721 según el EIA, se contabilizaron entre 0 y 10 ejemplares, es decir, hasta un 0,5 % de la población total. Respecto al zarapito real, con una población de 1.007 ejemplares según el Inventario IBA 2000 y de 1.865 según el EIA, se contabilizaron entre 0 y 5 ejemplares, es decir, según la base de partida, hasta un 0,5 %

68. La superficie debatida comprende menos del 0,1 % de la IBA de Dublin Bay (3.000 hectáreas). Incluso teniendo en cuenta que en cada caso estas cifras son valores máximos y que su relevancia estadística no está clara, parece ser que estas especies habitan dicha superficie como mínimo en los porcentajes previstos, cuando no por encima de ellos. La zona es, pues, parte esencial de la zona en su conjunto.

69. Por lo tanto, también la superficie aquí debatida debería haber sido designada ZPE.

70. La segunda superficie objeto de debate es una extensión de 4,5 hectáreas, que posteriormente fue excluida de la propuesta de ampliación de la ZPE de Sandymount Strand and Tolka Estuary. Estas superficies se encuentran en el extremo sudoriental del estuario del río Tolka, es decir, en la parte orientada a mar abierto. En esta zona, está proyectada una ampliación del puerto en terreno ganado al mar. En la medida en que la Comisión menciona en la réplica otras superficies en esta zona, sus alegaciones son improcedentes al no ser éstas objeto del recurso.

43 — Anexo A-17 del recurso.

44 — IBA 2000, tomo 1, pp. 405 y ss.

45 — Folio 324 de los anexos del recurso.

71. El Gobierno irlandés alega que la superficie objeto de debate sólo queda al descubierto libre de aguas durante breves períodos de estiaje en las mareas vivas, es decir, aproximadamente cada dos semanas, y que fuera de esas fases no es habitable para las aves palmípedas. Por lo tanto, en opinión del Gobierno irlandés, esta superficie nunca ha tenido un valor ornitológico suficiente para ser clasificada como ZPE y sólo por error fue incluida la propuesta de ampliación.

72. En contra de esta argumentación, la Comisión presentó un documento, que no fue rebatido, y que sobre la base de un EIA relativo al proyecto de ampliación del puerto en terreno ganado al mar exige incluir estas superficies en la ZPE. En él se expone que varias especies utilizan por encima de la media el terreno que excepcionalmente queda al descubierto libre de aguas. Además, al menos ciertas partes de estas superficies también llegan a quedar al descubierto en las mareas menos extremas y pueden ser utilizadas por las aves. En definitiva, según este estudio, las superficies no son utilizadas sólo por aves palmípedas, sino también por las *sternidae*, que no necesitan que el terreno no esté inundado.

73. También respecto a esta superficie resulta más convincente la argumentación de la Comisión. No hay duda de que esta parte de la zona forma parte del estuario y es indiscutible que la utilizan las aves de que se trata como hábitat de alimentación. Esto no ocurre diariamente, pero sí con una cierta periodicidad. El hecho de que cuando eso sucede se registre en la zona una cantidad de aves superior a la media indica incluso que la

oferta de alimento en el lugar es relativamente grande. Sería lógico, dado que las fuentes de alimento que allí se encuentran rara vez quedan expuestas a las aves. Por lo tanto, es probable, que esta superficie contribuya de manera importante a la oferta total de alimento de la zona.

74. Por consiguiente, la delimitación de la ZPE de Sandymount Strand and Tolka Estuary no responde tampoco en este aspecto a las exigencias del artículo 4 de la Directiva sobre las aves.

75. Por lo demás debe subrayarse que la integración de estas superficies en la ZPE no se opone necesariamente al plan o proyecto respectivo. Es más, tanto la relevancia de las superficies desde el punto de vista ornitológico como los intereses en los respectivos planes o proyectos pueden ser tenidos en cuenta adecuadamente en el marco de un procedimiento de autorización de planes o proyectos con arreglo al artículo 6, apartados 3 y 4, en relación con el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats. Sin la preceptiva clasificación como ZPE de superficies, en lugar de estas disposiciones resultaría aplicable el artículo 4, apartado 4, primera frase de la Directiva sobre las aves,⁴⁶ artículo mucho más estricto que impone barreras difíciles de superar a los planes o proyectos que impliquen alteraciones en el terreno.

46 — Sentencia Bases Corbières, citada en la nota 37.

4. Conclusión provisional

76. Por consiguiente, Irlanda ha incumplido las disposiciones de la Directiva sobre las aves, al no haber clasificado, desde el 6 de abril de 1981, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, los territorios más adecuados en número y en superficie para las especies del anexo I y las especies migratorias cuya llegada sea regular, y en particular, al no haber clasificado la zona de Cross Lough (Killadoon) y no haber integrado dos superficies del estuario del río Tolka en la ZPE de Sandymount Strand and Tolka Estuary.

B. Sobre la adaptación del Derecho nacional al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves

77. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves⁴⁷ 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 de dicha Directiva así como la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo I, cuya llegada es regular.⁴⁸ La protección de las ZPE no puede

limitarse sólo a evitar perturbaciones y daños externos causados por el hombre, sino que debe incluir la adopción de las medidas necesarias en cada caso para detener los procesos naturales que puedan alterar el estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales en las ZPE y contribuir a su mejora.⁴⁹

78. Las partes parecen estar de acuerdo en que una disposición del Derecho irlandés, el artículo 13 del Statutory Instruments n° 94/1997 [European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997 (en lo sucesivo: «Reglamento de 1997»)], habría adaptado correctamente el Derecho nacional al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, si esta disposición fuese aplicable a las ZPE.

79. La Comisión duda, sin embargo, que esta aplicación esté garantizada. En su opinión, el artículo 13 es aplicable únicamente a las zonas de protección previstas por la Directiva sobre los hábitats. El Gobierno irlandés asegura, por el contrario, que otra disposición prevé la aplicación del artículo 13 a las ZPE. Con arreglo al artículo 34, el artículo 13 es, entre otros, y con las modificaciones necesarias, aplicable también a las zonas que en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves hayan sido clasificadas como ZPE, siempre que esta aplicación resulte apropiada.⁵⁰

47 — El texto de estas disposiciones se reproduce en el punto 10 de las presentes conclusiones.

48 — Sentencia de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia, «Estuario del Sena» (C-166/97, Rec. p. I-1719), apartado 21.

49 — Sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido, «Conformidad» (C-6/04, Rec. p. I-9017), apartado 34.

50 — La disposición establece lo siguiente: «The provisions of Regulations 4, 5, 7, 13, 14, 15 and 16 shall, where appropriate, apply with any necessary modifications to areas classified pursuant to paragraph 1 and 2 of Article 4 of the Birds Directive.»

80. El Tribunal de Justicia no puede decidir si el artículo 13 es aplicable a las ZPE en virtud del artículo 34. Se trata de una cuestión del Derecho interno irlandés, sobre la que en definitiva deben pronunciarse los órganos jurisdiccionales irlandeses. Por el contrario, el Tribunal de Justicia debe analizar si la Comisión ha probado la imputación de que el artículo 34 no garantiza la aplicación del artículo 13 a las ZPE. Para ello es suficiente que la Comisión suscite una duda fundada en cuanto a la correcta adaptación del ordenamiento jurídico interno. La adaptación del Derecho interno a una Directiva debe garantizar efectivamente la plena aplicación de la Directiva de manera suficientemente clara y precisa.⁵¹ En el caso de la Directiva sobre las aves es especialmente importante la precisión de la adaptación del Derecho interno, dado que se confía a los Estados miembros la administración del patrimonio común en su respectivo territorio.⁵²

81. Con todo, en el caso de autos, la Comisión no ha conseguido suscitar dudas fundadas.

82. La Comisión alega que el Reglamento de 1997 –según su exposición de motivos– se adoptó con el único fin de adaptar el Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats, y no para adaptar el ordenamiento irlandés a las disposiciones de la Directiva sobre las aves. Lo que no se aprecia es cómo ello impediría que el legislador irlandés

adaptara también el ordenamiento jurídico interno a las disposiciones de la Directiva sobre las aves. A este respecto, también es irrelevante que las medidas exigidas por la Comisión para las ZPE se encuentren en parte reguladas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, que no es aplicable a las ZPS. Si asimismo deben aplicarse medidas análogas a las ZPE en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, nada impide por supuesto al legislador interno crear una única disposición que adapte el Derecho interno a dos Directivas. La alegación de la Comisión no está suficientemente fundada, ya que ésta fundamenta su duda en la base jurídica de habilitación del Reglamento de 1997.

83. A lo sumo podrían suscitar dudas sobre una correcta adaptación del Derecho interno los términos del artículo 34. Los preceptos en ella mencionados son aplicables a las ZPS únicamente con las modificaciones necesarias («with any necessary modifications») y en caso de que su aplicación resulte apropiada («where appropriate»). La Comisión indica que a su juicio estas reservas son incompatibles con una adaptación incondicional e imperativa del Derecho interno. Más bien ha de verse en estas formulaciones un criterio de aplicación por analogía.

84. La comparación de estas formulaciones con las disposiciones a las que debe adaptarse el Derecho interno, a saber, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves,

51 — Sentencias de 9 de abril de 1987, Comisión/Italia (363/85, Rec. p. 1733), apartado 7; de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-361/88, Rec. p. I-2567), apartado 15; de 7 de enero de 2004, Comisión/España (C-58/02, Rec. p. I-621), apartado 26, y sentencia Conformidad, citada en la nota 49, apartado 21.

52 — Véanse la jurisprudencia citada en la nota 33.

muestra además que tampoco estas disposiciones establecen de forma clara e incondicional cuándo deben elaborarse planes de explotación. Estas son sólo una parte de las medidas necesarias que deben precisarse.⁵³ Una decisión sobre si son necesarias medidas positivas y, en su caso, cuáles, sólo puede tomarse partiendo de la situación concreta de la zona, es decir, las medidas deben ser apropiadas y por consiguiente variables. Esto es precisamente lo que expresan las formulaciones «with any necessary modifications» y «where appropriate».

85. Por consiguiente, esta imputación de la Comisión no está fundada.

C. Sobre la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves respecto a las ZPE no designadas

86. La Comisión reprocha a Irlanda no haber adaptado su ordenamiento jurídico interno al artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves respecto a las zonas que no han sido clasificadas como ZPE, pese a que deberían haberlo sido. Según esta disposición:

«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.»

87. Esta obligación no regía sólo para las ZPE clasificadas, sino también para las zonas que no se designaron como tales, pese a que deberían haberlo sido.⁵⁴ Según el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, las obligaciones impuestas por el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats sustituyen a partir de la fecha de aplicación de la Directiva —es decir, a partir de junio de 1994—⁵⁵ o, después, a partir de la fecha en que, de acuerdo con la Directiva sobre las aves, un Estado miembro haya clasificado como ZPE la zona de que se trate o la haya reconocido como tal, a las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves. El Tribunal de Justicia dejó claro en la sentencia *Basses Corbières* que las zonas no designadas ZPE, aunque hubiera sido preceptivo hacerlo, quedan sometidas al régimen del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves.⁵⁶

53 — Véase la sentencia *Marismas de Santoña*, citada en la nota 13, apartado 30.

54 — Sentencia *Marismas de Santoña*, citada en la nota 13, apartado 22.

55 — También la sentencia *Estuario del Sena*, citada en la nota 48, apartado 5, menciona sólo el mes de junio de 1994. Resulta difícil precisar con exactitud la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats. Con arreglo al entonces vigente artículo 191, apartado 2, del Tratado CEE (actualmente artículo 254 CE) la expiración de este plazo se basa en la fecha en que éste fue notificado a los Estados miembros. *Eur-Lex* menciona como fecha límite el 10 de junio de 1994, mientras que el Tribunal de Justicia, en las sentencias de 26 de junio de 1997, *Comisión/Grecia* (C-329/96, Rec. p. I-3749), apartado 2, y de 11 de diciembre de 1997, *Comisión/Alemania* (C-83/97, Rec. p. I-7191), apartado 2, indicó el día 5 de junio de 1994.

56 — Citada en la nota 37.

88. A primera vista resulta sorprendente exigir la adaptación del ordenamiento jurídico interno a una norma cuya formulación se desprende sólo de manera indirecta del tenor literal de las disposiciones a las que debe ser adaptado, a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia basada en los objetivos de la Directiva. A pesar de ello, según esta jurisprudencia, existe una obligación de protección de las zonas no designadas pero que debían haberlo sido. El ordenamiento jurídico interno debe pues adaptarse a ella en aras de la claridad jurídica, que tiene una particular importancia en el caso de la Directiva sobre las aves.⁵⁷

89. Además, también es necesario adaptar el ordenamiento jurídico interno para que la obligación de protección pueda ser invocada frente a los particulares, dado que si no se adapta el ordenamiento jurídico interno a una directiva, ésta no puede crear por sí sola ninguna obligación a cargo de un particular.⁵⁸ Según la Comisión, la Supreme Court irlandesa ha fallado al menos en una ocasión que las propias corporaciones locales no estaban vinculadas por la Directiva sobre las aves.⁵⁹

90. Respecto a esta imputación, el Gobierno irlandés sólo se manifiesta sobre algunas

declaraciones hechas a modo de ejemplo por la Comisión, pero, en esencia, no la refuta. Estas declaraciones de la Comisión no están suficientemente desarrolladas para considerar que constituyan motivos independientes de recurso que deban ser analizados. Estas declaraciones son sólo, por lo tanto, argumentos que no examinaré más detenidamente, ya que Irlanda no ha adoptado ninguna norma vinculante para incorporar a su ordenamiento jurídico interno esta obligación de protección.

91. Irlanda ha incumplido pues su obligación de garantizar que desde el 6 de abril de 1981 se apliquen las disposiciones del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves a las zonas que según esta Directiva debían ser clasificadas como zonas de protección especial, pero que no fueron designadas como tales.

D. Sobre el artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves

92. La Comisión también reprocha a Irlanda no haber adaptado su ordenamiento jurídico interno al artículo 4, apartado 4, segunda frase, de la Directiva sobre las aves, ni haberla aplicado en la práctica. Esta disposición establece lo siguiente:

«Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en

57 — Véase el punto 80 de estas conclusiones.

58 — Sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48; de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), apartado 20; de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 56, y de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, Rec. p. I-8835), apartado 108. Para fundamentar la necesidad de adaptar el ordenamiento jurídico interno a una directiva no es necesario precisar hasta qué punto la sentencia de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, Rec. p. I-9981) es compatible con esta reiterada jurisprudencia.

59 — La Comisión se refiere a la sentencia de 24 de marzo de 1998, Raymond McBride v. Galway Corporation.

evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

93. Debe recordarse a este respecto que si bien el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves exige de manera imperativa la designación de ZPE para las especies mencionadas en el anexo I, también presupone la aplicación de otras medidas de conservación especiales para estas aves. El artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, dispone que los Estados miembros designarán *en particular* ZPE, mientras que el párrafo primero exige, independientemente de la designación, medidas de conservación especiales.

94. Por consiguiente, el esfuerzo exigido a los Estados miembros en virtud del artículo 4, apartado 4, segunda frase, de la Directiva sobre las aves, debe incluir estas medidas de conservación especiales, independientes del territorio, respecto a las especies incluidas en el anexo I. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre las aves, se tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias cuya llegada sea regular.

95. El artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves no se limita a los hábitats de las especies del anexo I y de las aves migratorias, sino que habla, sin limitación alguna de especies, de protección de los hábitats. No obstante, debido al lugar que ocupa en la estructura del artículo 4 debe considerarse que sólo afecta a las especies a las que se refiere, es decir, las

especies mencionadas en el anexo I y las especies migratorias cuya llegada sea regular. La protección de otras especies por los Estados miembros debe atenerse a lo establecido en el artículo 3 de la Directiva sobre las aves.⁶⁰

1. Sobre la adaptación del Derecho interno

96. Si bien el artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves no impone con carácter imperativo que se garantice la consecución de determinados resultados, los Estados miembros deben fijarse seriamente como objetivo la protección de los hábitats fuera de las ZPE. El concepto de esfuerzo implica que se adopten todas las medidas razonablemente exigibles para alcanzar el resultado perseguido.

97. Este objetivo no debe considerarse sólo con carácter general, sino que también debe ser tenido en cuenta respecto de las medidas concretas.⁶¹ Para que los organismos de los Estados miembros estén informados a todos los niveles de este objetivo en el desempeño

60 — Sentencia de 13 de junio de 2002, Comisión/Irlanda, «Owenduff-Nephin Beg Complex» (C-117/00, Rec. p. I-5335), apartado 15; véase también la sentencia Comisión/Paises Bajos citada en la nota 3, apartado 57.

61 — De este modo, el Tribunal de Justicia analiza en la sentencia Estuario del Sena, citada en la nota 48, apartados 48 y ss., si un proyecto concreto incumple el artículo 4, apartado 4, segunda frase, de la Directiva sobre las aves.

de sus funciones, especialmente en el marco de procedimientos de autorización, pero no únicamente en éstos, tal objetivo debe quedar plasmado claramente en el Derecho interno.

98. El Gobierno irlandés no alega ninguna disposición que responda a estas exigencias.

99. No se aprecia cómo el régimen legal sobre la prevención integrada de la contaminación alegado con carácter general por el Gobierno irlandés adapta su ordenamiento jurídico interno al artículo 4, apartado 4, segunda frase, de la Directiva sobre las aves. Además estas disposiciones se basan en otra Directiva, con objetivos diferentes.⁶² Tal como alega la Comisión, este régimen legal sólo rige para una categoría reducida de proyectos. Muchas de las contaminaciones y deterioros potenciales de los hábitats de las aves no quedan comprendidos en ellas.

100. El Gobierno irlandés alega asimismo que la denominada «cross compliance» en virtud del Reglamento (CE) n° 1782/2003⁶³

62 — Directiva 96/61/CE, del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26).

63 — Reglamento del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 y (CE) n° 2529/2001 (DO L 271, p. 1).

contribuye en el sector agrícola a la observancia del artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves. Esta disposición forma parte, en efecto, con arreglo al artículo 4 y al anexo III del Reglamento, de las exigencias básicas en materia de gestión de las explotaciones agrícolas que deben respetar los perceptores de ayudas directas.

101. Dado que estas exigencias están en vigor desde el 1 de enero de 2005, es decir, mucho después del transcurso del plazo que ha de tenerse en cuenta para apreciar las imputaciones de la Comisión, no pueden desvirtuar tales imputaciones. Como señala acertadamente la Comisión, conforme al artículo 4, apartado 2, del Reglamento, las disposiciones de la Directiva se han de aplicar sólo en los términos en los que han sido incorporados al Derecho interno del respectivo Estado miembro. Por lo tanto, las eventuales lagunas en la adaptación del Derecho interno a una directiva no quedan atenuadas por esta remisión, sino que son completamente asumidas.

102. En la medida en que el Gobierno irlandés se remite a exigencias mínimas establecidas por su Derecho interno para el mantenimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales según el artículo 5 del Reglamento n° 1782/2003, también aquí ha de señalarse que tales medidas aún no habían sido adoptadas en la fecha de referencia, y, al parecer, tampoco existen en la actualidad. Por tanto, también este argumento carece de relevancia en el presente procedimiento.

103. Tampoco queda claro en qué medida el Rural Environment Protection Scheme, un programa irlandés para el fomento de la agricultura no contaminante, y el Farm Waste Management Scheme, un programa de tratamiento de residuos agrarios, adaptan el ordenamiento jurídico interno al artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves. Es posible que ambos programas influyan de manera positiva en la conservación de los hábitats de las aves, pero no constituyen una adaptación del Derecho interno a la mencionada Directiva.

104. Finalmente, el Gobierno irlandés se remite, con carácter general, a la Wildlife Act 1976 aportada por él, pero únicamente mencionó una disposición en concreto, a saber, la Section 11 (1), durante la fase administrativa previa. Según dicha Ley, compete al Ministro asegurar la conservación de la naturaleza (Wildlife). Esta disposición no es, por lo demás, suficientemente concreta para garantizar el cumplimiento del artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves.

105. Por consiguiente, Irlanda ha incumplido su obligación de adaptar de forma completa y correcta su Derecho interno a las exigencias del artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves.

2. Sobre la aplicación práctica

106. La Comisión no limita este motivo del recurso a la adaptación jurídica del Derecho interno al artículo 4, apartado 4, segunda frase, de la Directiva sobre las aves, sino que también imputa a Irlanda haber llevado a cabo una aplicación práctica insuficiente de la misma. Para ello, la Comisión se basa sobre todo en un estudio de la organización irlandesa de protección de las aves Birdwatch Ireland y de la británica Royal Society for the Protection of Birds.⁶⁴ Según dicho estudio, existen motivos de preocupación respecto a varias especies muy extendidas, dado que están siendo víctimas de una modificación de las prácticas agrarias. La Comisión menciona el cuco común (*Cuculus canorus*), la golondrina común (*Hirundo rustica*) y la golondrina zapadora o avión zapador (*Riparia riparia*) así como la alondra común (*Alauda arvensis*), aves migratorias cuyas poblaciones más septentrionales posiblemente hibernan en Irlanda. La Comisión se basa también en un informe de la Environmental Protection Agency irlandesa del año 2004, según el cual el declive de los hábitats se debe a una serie de evoluciones acaecidas.

107. Si bien Irlanda no se opone al contenido de estos documentos, debe indicarse sin embargo que, según BirdLife International, en Irlanda está aumentando la población de la golondrina zapadora.⁶⁵

64 — Birds of Conservation Concern in Ireland, 1999.

65 — Véase la species factsheet, que presumiblemente se basa en la misma recogida de datos que las cifras de la Comisión, <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEurope11/BiE2004Sp7105.pdf>.

108. La Comisión deduce de la reducción del nivel de población y del declive de los hábitats que Irlanda no se ha esforzado lo suficiente para evitar la contaminación y el deterioro de los hábitats. Esta imputación es de gran trascendencia. Si las alegaciones de la Comisión demuestran que Irlanda ha incumplido el Derecho comunitario, esta misma imputación podría dirigirse contra muchos Estados miembros, ya que esta evolución puede constatarse también en ellos.⁶⁶

109. La obligación que tienen los Estados miembros de esforzarse en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, impuesta por el artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves, no implica que tengan que impedir que se produzca el daño que ha de evitarse. No se trata de una obligación de resultado, sino de una obligación de obrar, y más exactamente, de una obligación de esforzarse.

110. Aplicado lo anterior a las alegaciones de la Comisión se infiere que la pérdida y el deterioro de los hábitats no pueden acreditar plenamente un incumplimiento de la obligación de esforzarse en evitarlos. Son, no obstante, un indicio de que Irlanda no se esfuerza o, al menos, no se esfuerza lo

suficiente. A la vista de estos indicios, le corresponde a Irlanda probar que, a pesar de ello, sí se ha esforzado de manera suficiente en evitar esos daños.⁶⁷

111. Para acreditar que se han realizado esfuerzos suficientes no basta con haber tomado cualquier tipo de medidas. Un esfuerzo serio en adoptar todas las medidas razonablemente exigibles para alcanzar el resultado perseguido exige una actuación orientada a la consecución del objetivo. El marco para apreciar el carácter razonablemente exigible se desprende del artículo 2 de la Directiva sobre las aves. Según este artículo, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves europeas en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas.

112. Por consiguiente, las medidas adoptadas en el marco del esfuerzo exigido por el artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves deben —sobre una base ornitológica— estar concebidas de manera que —junto con las demás medidas exigidas por la Directiva— establezcan o mantengan el nivel de las poblaciones de

66 — Véanse los datos sobre el descenso de aves de los hábitats agrícolas in BirdLife International (2005), *A Biodiversity Indicator for Europe: Wild Bird Indicator Update 2005*, http://www.birdlife.org/action/science/indicators/pdfs/2005_pecb-m_indicator_update.pdf, así como las correspondientes fact sheets para las especies mencionadas por la Comisión en BirdLife: http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/species_search.html.

67 — Véase la sentencia Estuario del Sena, citada en la nota 48, apartados 48 y ss., en la que el Tribunal de Justicia rechaza indicios de incumplimiento del Derecho comunitario alegados por la Comisión sobre la base de las alegaciones contrarias de la República Francesa.

las especies afectadas prescrito por el artículo 2. En la ponderación que ha de hacerse con arreglo al artículo 2 deberá tenerse en cuenta en qué medida y de qué modo las especies dependen de los hábitats y qué relación guarda su conservación con las otras exigencias mencionadas en el artículo 2 de la Directiva.

113. En el caso de autos, Irlanda expone los esfuerzos por conservar los hábitats que ha emprendido hasta la fecha, especialmente a través de la práctica administrativa en el campo de la prevención integrada de contaminación medioambiental, así como a través de programas de fomento de la protección del medio ambiente en la agricultura y del tratamiento de residuos agrícolas.

114. La Comisión reconoce que al menos el programa de fomento de la protección del medio ambiente en la agricultura beneficia a las aves. En opinión de la Comisión, si bien es cierto que tampoco el resto de las medidas está basado expresamente en criterios ornitológicos, es posible que estas medidas, indirectamente, también sean útiles para la conservación de los niveles de población de las aves.

115. Irlanda no ha probado, sin embargo, que estos esfuerzos hayan estado encaminados a alcanzar un objetivo ornitológico sobre la base del artículo 2 de la Directiva sobre las aves. La alegación irlandesa se asemeja más bien a una lista más o menos arbitraria de medidas de protección medioambiental, que de alguna manera

también favorecen la conservación de los niveles de población de aves. Pero con ello no puede acreditarse que Irlanda se haya esforzado efectivamente de manera suficiente en el sentido del artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves.

116. Por tanto, Irlanda no ha cumplido su obligación de aplicar de forma completa y correcta las exigencias del artículo 4, apartado 4, frase segunda, de la Directiva sobre las aves.

E. Sobre la adaptación del ordenamiento jurídico interno a las exigencias del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

117. Según el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, el artículo 6, apartados 2 a 4, de la esta Directiva sustituye, a partir de la fecha de la clasificación de una ZPE, la disposición protectora contenida en el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves. El artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats dispone:

«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.»

118. En opinión de la Comisión, Irlanda no ha cumplido correctamente con su obligación de adaptar su ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats desde dos puntos de vista. En primer lugar, con carácter general, no ha adaptado de manera suficiente el Derecho interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre las aves, y en segundo lugar, las ZPE no están suficientemente protegidas de los deterioros ocasionados por terceros, especialmente con motivo de usos de carácter recreativo. Como ejemplo de las insuficiencias prácticas del régimen irlandés, la Comisión menciona un caso de recogida de marisco no autorizada acaecida en la ZPE de Bannow Bay.

1. Sobre la adaptación general del Derecho interno

119. En opinión de la Comisión, el Derecho irlandés se adaptó al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre las aves, en esencia, a través del artículo 14 del Reglamento de 1997.

120. El artículo 14 establece que determinadas actividades sólo pueden realizarse con autorización del Ministro o sobre la base de un plan de explotación. Una comunicación emitida en relación con la selección de la

zona correspondiente según el artículo 4, apartado 2, del Reglamento de 1997 determina de qué actividades se trata. La autorización del Ministro únicamente se otorga, según los artículos 15 y 16 del Reglamento de 1997, en las condiciones previstas en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Esta adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva se completa con los artículos 27 a 32 del Reglamento de 1997, que prevén expresamente el procedimiento de autorización de los proyectos.

121. En tales circunstancias, la Comisión considera manifiestamente que en Irlanda la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats tiene lugar en esencia a partir de la adaptación a los mecanismos de protección previstos en el artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva.

122. Dado que las ZPE anteriores no se clasificaron sobre la base del Reglamento de 1997, no existen respecto a ellas comunicados que precisen qué actividades pueden realizarse según lo establecido en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. La Comisión reprocha a Irlanda la falta de un instrumentario jurídico irlandés para esas actividades a fin de garantizar la plena eficacia del artículo 6, apartado 2 de la Directiva sobre los hábitats.

123. Irlanda replica que la adaptación del Derecho interno al artículo 6, apartado 2 de esta Directiva se llevó a cabo a través del artículo 13, apartado 3. Esta disposición

reproduce casi literalmente el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. La única diferencia es que, en lugar de a los Estados miembros, es al Ministro a quien se confía la adopción de las medidas necesarias.

124. La Comisión expone con razón sus dudas acerca de que el artículo 13, apartado 3, sea una base para medidas de protección concretas. Además del artículo 13, apartado 3, hay una serie de bases de habilitación concretas, cuya aplicación depende de una serie de requisitos muy precisos. Por lo tanto, resulta más acertado ver en el artículo 13, apartado 3, una mera determinación de tareas, mientras que los instrumentos para el cumplimiento de las mismas figuran en otro lugar.

125. Los únicos instrumentos visibles que existen para el cumplimiento de estas tareas, si los mecanismos del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats no se aplican, son los artículos 17 y 18. Independientemente de una comunicación, estas disposiciones permiten al Ministro, por iniciativa propia, someter cualquier actividad a una evaluación de sus repercusiones. En caso de que el Ministro, a la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar, considere que se causa un perjuicio a la integridad del lugar en cuestión, deberá solicitar ante el órgano jurisdiccional competente la prohibición de que las actividades se sigan realizando.

126. Como pone de manifiesto el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, el objetivo de la zona de protección

es que sólo se permitan actividades cuando quede asegurado que éstas no causarán un perjuicio a la integridad de los lugares en cuestión. La protección del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats debe alcanzar en todo caso este estándar de protección, puesto que, de no ser así, sería de temer el deterioro de la ZPE.⁶⁸

127. Los artículos 17 y 18 no responden a estas exigencias. Estas disposiciones forzosa-mente no pueden aplicarse hasta que no se haya comenzado a realizar la actividad de la que se trate y por lo tanto ya se hayan producido los eventuales perjuicios. Además, ambas competencias presuponen que se haya realizado una evaluación de las repercusiones de la actividad sobre el lugar antes de que se pueda solicitar una prohibición judicial. La protección reactiva de las ZPE puede verse ralentizada considerablemente debido a estos requisitos procedimentales.

128. Las limitaciones del Derecho interno irlandés tampoco están justificadas por la protección del particular, ya que a éste, en el marco de la protección de la zona y con carácter preventivo debe impedirle llevar a cabo actividades que puedan ser perjudiciales, es decir, en principio, el particular sólo puede actuar cuando todo perjuicio para la zona haya quedado excluido.

129. En la medida en que Irlanda invoca lo dispuesto en la Foreshore Act, ésta, inde-

68 — Véase, en relación con el artículo 6, apartados 2 y 3 de la Directiva sobre los hábitats, la sentencia de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, Rec. p. I-7405), apartados 31 y ss., en particular apartado 36.

pendientemente de su contenido, no puede garantizar una correcta adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, puesto que sólo es aplicable a las costas. Aunque este régimen tenga como objetivo la protección de la flora y la fauna en este campo, Irlanda no ha acreditado en qué medida se garantiza la eficacia del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

130. Por consiguiente, ante la falta de un comunicado sobre las actividades que deben ser autorizadas, no existe ningún instrumento que asegure la plena eficacia del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

131. Irlanda ha incumplido, por lo tanto, su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para cumplir lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats respecto a las zonas de protección especial clasificadas en virtud de la Directiva sobre las aves, antes de la adopción del Reglamento de 1997.

2. Sobre los perjuicios causados por terceros

132. La Comisión critica asimismo que el régimen de protección irlandés basado en

comunicaciones sólo comprende con carácter preventivo a los propietarios. La Comisión alega que, en lo que respecta a las injerencias de terceros, en particular aquellas derivadas de los usos recreativos, sólo existe la posibilidad de tomar medidas reactivas, como las previstas en particular en el artículo 17.

133. El Gobierno irlandés replica que la prohibición de realizar actividades sin la preceptiva autorización no sólo afecta a los propietarios, sino que es aplicable a cualquier persona. Esto, añade, se deduce del artículo 14, apartado 3. La Comisión duda por lo demás que los comunicados puedan ser invocados frente a terceros que no tenían conocimiento de los mismos y se basa para ello en el principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

134. La alegación del Gobierno irlandés no es convincente. Aunque la norma sancionadora contenida en el artículo 14, apartado 3, cumpliera las exigencias del principio de legalidad, ha de examinarse si los terceros podrían esgrimir en su defensa no haber tenido conocimiento de la comunicación. El artículo 14, apartado 3, prevé que la imposición de la sanción requiere la ausencia de una causa razonable de exculpación («reasonable excuse»). El desconocimiento de las comunicaciones, que no se publican, podría considerarse exculpatorio. Por lo tanto, la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats no es, al menos, suficientemente clara.

135. Por los motivos anteriormente mencionados, la posibilidad de adoptar medidas reactivas en virtud del artículo 17 o del artículo 18 no constituye una adaptación suficiente del ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, ya que estas medidas sólo son efectivas *a posteriori* y probablemente con considerable retraso.

136. En cuanto a la Wildlife Act evocada por el Gobierno irlandés, las prohibiciones en ella previstas sólo adaptan al ordenamiento jurídico interno a la protección de las especies exigida por los artículos 12 y 13 de la Directiva sobre los hábitats y el artículo 5 de la Directiva sobre las aves. El artículo 6, apartado 2, exige por el contrario una protección mucho más amplia de los hábitats, independientemente de que las especies protegidas se encuentren en ellos o no. Además, el artículo 6, apartado 2, no abarca sólo especies protegidas.

137. Finalmente, el Gobierno irlandés alega las normas relativas al «trespassing». En éstas se sancionan diferentes conductas en relación con la entrada en terrenos ajenos. No obstante, ninguna de estas conductas está expresamente vinculada a un deterioro de los hábitats naturales y los hábitats de especies ni a daños a las especies. Si bien no puede descartarse que estas conductas puedan quedar comprendidas según el Derecho interno irlandés dentro de los tipos delictivos

del «trespassing», precisamente la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats debe hacerse de forma clara e inequívoca, de manera que los particulares y las autoridades estatales puedan reconocer sin ningún tipo de duda sus obligaciones.⁶⁹ La regulación del «trespassing» no satisface estas exigencias.

138. Irlanda ha incumplido, pues, su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para adaptar su ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, respecto al deterioro de todas las ZPE comprendidas en estas disposiciones causado por personas que no son propietarias de las superficies en cuestión.

3. Sobre los hechos acaecidos en la ZPE de Bannow Bay

139. Respecto a la ZPE de Bannow Bay la Comisión alega que se dirigió al Gobierno irlandés en el invierno 1997/1998 con motivo de una queja presentada por la recogida mecánica de marisco. Dicho Gobierno respondió que una prohibición de esta actividad requeriría un período de información pública. Sin embargo, más adelante, el Gobierno irlandés mantuvo que las autoridades competentes habían intervenido inmediatamente y que la recogida de marisco había cesado en 24 horas.

⁶⁹ — Sentencia Conformidad, citada en la nota 49, apartados 25 y ss.

140. No queda claro en este punto, cuál es la imputación de la Comisión. Por lo tanto, debe considerarse una mención de carácter meramente ilustrativo, que no convierte estos hechos en objeto del recurso.

141. Si lo que pretende la Comisión es imputar a Irlanda incorrecciones en la aplicación práctica del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, debería aportar pruebas, por ejemplo testigos que corroboren su relato de los hechos. En todo caso, la postura originaria del Gobierno irlandés, que al menos en lo que respecta a la duración de la recogida de marisco fue poco precisa, no es suficiente como medio de prueba dada la subsiguiente precisión hecha. Por tanto, tal motivo del recurso debería ser desestimado por falta de pruebas.

F. Sobre la adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre las aves, y su aplicación

142. Respecto al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre las aves, la Comisión alega que en la adaptación del ordenamiento jurídico interno los planes no se han tenido en consideración de manera suficiente, la práctica administrativa en relación con la

autorización de planes o proyectos de acuicultura no satisface estas disposiciones y, en particular, la Comisión plantea objeciones contra medidas de mantenimiento de zanjas de drenaje que afectaban a la ZPE de Glen Lake.

143. En la medida en que es aquí relevante se reproduce a continuación el tenor literal del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats:

«3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la

coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

[...]»

1. Sobre la integración de planes

144. La Comisión alega que la legislación irlandesa no regula los planes. El Gobierno irlandés mantiene frente a esta afirmación que todo proyecto se somete al procedimiento del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, con independencia de los planes. Esto quiere decir, en opinión del Gobierno irlandés, que no es necesario someter también los planes a las exigencias previstas en este artículo.

145. En la medida en que la Comisión alega en el escrito de interposición del recurso –por primera vez, según ella misma afirma– refiriéndose a unos planes de reforestación, que no todos los proyectos quedan sometidos al procedimiento contemplado en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, esta alegación constituiría, como motivo independiente, una ampliación inadmisibles del objeto del recurso. Como argumento para rebatir la tesis defendida por el Gobierno irlandés no debe, por el contrario, ser examinado, ya que la necesidad de incluir los planes al adaptar el ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, ya se deduce de las razones que expongo a continuación.

146. El Tribunal de Justicia ya decidió respecto al Reino Unido que los planes deben asimismo someterse a las exigencias del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats cuando los planes o proyectos concretos subsiguientes se sometan a este procedimiento. La exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto queda supeditada al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta el principio de cautela, tal posibilidad existe desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable. Éste es el caso cuando los planes requieren para su realización planes o proyectos individuales sucesivos.⁷⁰

147. Debe considerarse que en Irlanda también existe este tipo de planes ya que, de lo contrario, la ordenación no tendría ningún sentido. Así, por ejemplo, el artículo 15 de la Planning and Development Act 2000, prevé que las autoridades del plan deberán emprender todas las acciones necesarias para alcanzar los objetivos perseguidos por el plan de desarrollo.⁷¹

148. En contra de la opinión mantenida por el Gobierno irlandés, las evaluaciones de las repercusiones sobre el lugar y los estudios estratégicos del medio ambiente tampoco pueden suplir la inclusión de los planes en la

70 — Sentencia Conformidad, citada en la nota 49, apartados 54 y ss.

71 — «It shall be the duty of a planning authority to take such steps within its powers as may be necessary for securing the objectives of the development plan.» Según el artículo 10, los Development objectives son parte del Development Plan.

adaptación del ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. La Directiva 85/337/CEE, del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente⁷² y la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁷³ regulan el proceso de toma de decisiones, pero no imponen a los Estados miembros una decisión concreta y determinada. Por el contrario, según el artículo 6, apartado 3, frase segunda, de la Directiva sobre los hábitats una aprobación de un plan o de un proyecto sólo se admite cuando no se cause perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. Las únicas excepciones admitidas están supeditadas a los requisitos del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, es decir, razones imperiosas de interés público de primer orden y la falta de soluciones alternativas, quedando el Estado miembro obligado a tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias. Por lo tanto, las evaluaciones previstas en la Directiva 85/337 o en la Directiva 2001/42 no pueden sustituir al procedimiento contemplado en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.⁷⁴

149. De todo lo anteriormente expuesto se desprende que es imprescindible integrar también los planes en la adaptación del

72 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.

73 — DO L 197, p. 30.

74 — Véase la sentencia de 15 de julio de 2004, Comisión/Finlandia (C-407/03, no publicada en la Recopilación, sólo disponible en finlandés y en francés). Finlandia había reconocido que una evaluación de impacto ambiental no podía suplir la aplicación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Para su análisis alternativo, véanse también mis conclusiones presentadas el 27 de octubre de 2005 en el asunto *Lauteracher Ried*, citado en la nota 31, puntos 70 y ss.

ordenamiento jurídico interno al artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

150. Por consiguiente, Irlanda ha incumplido su obligación de adoptar todas las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats en lo que respecta a los planes.

2. Sobre la práctica administrativa en lo relativo a la autorización de planes y proyectos de acuicultura

151. En el procedimiento administrativo previo, la Comisión puso en duda que se hubiera adaptado correctamente el Derecho interno irlandés a las disposiciones relativas a los planes o proyectos de acuicultura. No obstante, entretanto ha retirado esta imputación. El artículo 31 del Reglamento de 1997 prevé que también respecto a las autorizaciones otorgadas en virtud de la *Fisheries Act* aplicable a los planes o proyectos de acuicultura deberán aplicarse las correspondientes disposiciones de adaptación del ordenamiento jurídico interno a las exigencias del artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats.

152. La Comisión sigue, por otra parte, reprochando a Irlanda que los planes o proyectos de acuicultura, es decir, dentro de una ZPE hasta el presente sólo explotaciones de marisco, se autoricen por medio de un procedimiento que no garantiza la aplicación práctica del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

153. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un incumplimiento del

Tratado puede derivar de la existencia de una práctica administrativa que infrinja el Derecho comunitario, aunque la normativa nacional aplicable sea, en sí misma, compatible con ese Derecho.⁷⁵ La Comisión debe probar el incumplimiento mediante una demostración suficientemente documentada y pormenorizada de la práctica reprochada a la administración e imputable al Estado miembro.⁷⁶ Dicha práctica debe presentar un grado suficiente de continuidad y generalidad.⁷⁷

154. Según ha declarado el Gobierno irlandés, la concesión de la autorización para planes o proyectos de acuicultura compete al Ministerio de Comunicaciones, Asuntos Marítimos y Recursos Naturales. Según el Gobierno irlandés, este Ministerio es consciente de su responsabilidad en relación con la conservación de la naturaleza y, respecto a la concesión de autorizaciones para planes o proyectos de acuicultura, está obligado por el artículo 61, letra e), de la Fisheries Amendment Act 1997 a tener en cuenta las posibles repercusiones que dicho plan o proyecto pueda tener sobre la población de peces salvajes, sobre los hábitats naturales así como sobre la flora y la fauna. El Gobierno irlandés alega que también es necesario recabar en muchos aspectos la opinión de órganos consultivos, en particular de las autoridades de protección de la naturaleza. Estas consultas hacen posible sopesar las ventajas de cada una de las solicitudes y tener plenamente en cuenta los efectos negativos que puedan producirse sobre el medio ambiente. El Gobierno irlandés añade que cualquier

particular puede recurrir contra la autorización de un plan o proyecto de acuicultura ante un tribunal especial que aplica igualmente el artículo 61 de la Fisheries Amendment Act 1997.

155. La Comisión basa sus acusaciones, en esencia, en un estudio realizado por una organización no gubernamental irlandesa.⁷⁸ El Gobierno irlandés no cuestiona el contenido de dicho estudio. En él, se analizaron 271 autorizaciones de planes o proyectos de acuicultura y 46 solicitudes aún pendientes de decisión durante el período comprendido entre junio de 1998 y diciembre del 1999. 72 autorizaciones y 9 procedimientos pendientes se referían a planes o proyectos dentro de una ZPE o en sus cercanías. Se trataba en todos los casos exclusivamente de explotaciones de marisco, en particular de ostras y almejas. El estudio alude, por tanto, a la práctica administrativa irlandesa, en su conjunto, llevada a cabo en este ámbito durante un período de año y medio. Permite, pues, deducir del mismo conclusiones sobre la práctica general.

156. La Comisión deduce del estudio que las explotaciones de marisco no fueron sometidas a las evaluaciones preceptivas en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Se trata sobre todo, del examen preliminar de la necesidad de someter el plan o proyecto a una (completa) evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conser-

75 — Sentencia de 27 de abril de 2006, Comisión/Alemania (C-441/02, Rec. p. I-3449), apartado 47, y jurisprudencia allí citada.

76 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 75, apartado 49.

77 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 75, apartado 50 y jurisprudencia allí citada.

78 — Birdwatch Ireland, Review of the Aquaculture Licensing System in Ireland, 2000, anexo A-39 del escrito de interposición de recurso. El Heritage Council irlandés, organismo oficial de carácter consultivo, promovió dicho estudio.

vacación de dicho lugar. Esta evaluación de las repercusiones deberá realizarse cuando la creación de una explotación de marisco sea un proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesaria para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, individualmente o en combinación con otros planes y proyectos.

157. Según el Derecho irlandés, las explotaciones de marisco son medidas que indiscutiblemente requieren de una autorización, es decir, son proyectos en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre las aves. Estos proyectos no tienen, al menos por lo general y presumiblemente nunca, relación directa con la gestión del lugar ni son necesarios para ésta.

158. Por lo tanto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, es necesaria una adecuada evaluación de las repercusiones de las explotaciones de marisco en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar; cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dichas explotaciones de marisco afecten al lugar de forma apreciable, individualmente o en combinación con otros planes o proyectos.⁷⁹

159. No cabe excluir, básicamente, para todo plan o proyecto de acuicultura que éste

pueda afectar de forma apreciable al lugar de que se trate. El estudio presentado por la Comisión menciona en particular la pérdida o la modificación de hábitats de alimentación, especialmente en relación con la recogida de marisco, además de la perturbación de las aves en relación con la explotación de la explotación de marisco.

160. Tampoco el Gobierno irlandés afirma en el presente procedimiento que *todos* los planes o proyectos de acuicultura sean inocuos, sino que únicamente insiste en que *no todo* plan o proyecto de este tipo tiene que afectar necesariamente a las ZPE. Con ello, el Gobierno irlandés reconoce que los planes o proyectos de acuicultura pueden afectar a una ZPE.

161. Por lo demás, la Comisión promovió, a instancia de Irlanda, un proyecto que, entre otras cosas, debía estructurar la evaluación en relación con los planes o proyectos de acuicultura y subdividir las ZPE afectadas por los mismos según su diferente grado de sensibilidad.⁸⁰ Por consiguiente, en el marco de este proyecto, ambas partes partieron de que las explotaciones de marisco pueden afectar de forma considerable a las ZPE.

162. Por tanto, el procedimiento de autorización debe garantizar que *cada* proyecto de acuicultura sea sometido a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, a

79 — Sentencia Waddvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 68, apartado 45.

80 — LIFE96 NAT/IRL/003240 - Management planning, monitoring, auditing of management and land acquisition for SPAs in Ireland. Informaciones sobre este proyecto de fomento están disponibles en <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm>.

no ser que sobre la base de datos objetivos pueda concluirse que el proyecto no afectará sensiblemente al lugar de que se trate. Es dudoso que haya sido así en el caso de Irlanda, por ser manifiesto que hasta la fecha ninguno de los planes o proyectos de acuicultura ha sido sometido a una adecuada y completa evaluación de sus repercusiones en el lugar, a pesar de que, según el estudio, en el 25 % de los casos estos planes o proyectos están asentados dentro de una ZPE o en sus cercanías. Además, ni las alegaciones del Gobierno irlandés ni el estudio presentado por la Comisión permiten llegar a la conclusión de que esté debidamente comprobada la necesidad de llevar a cabo esa evaluación de las repercusiones del plan o proyecto en el lugar.

163. Resulta sorprendente que el Gobierno irlandés, si bien al principio alegó la aplicabilidad del artículo 31 del Reglamento de 1997, más tarde, al exponer el procedimiento propiamente dicho, no indica cómo las exigencias de esta disposición, es decir, en parte las exigencias del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, rigen en el procedimiento de autorización. Es cierto que según su exposición, la autoridad competente para conceder la autorización parece obligada a considerar numerosos aspectos, oír informes y resolver con ponderación. Sin embargo, no ha indicado que esté obligada a someter el plan o proyecto de que se trate a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar cuando no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que el lugar pueda verse afectado de forma considerable por ese plan o proyecto.

164. El estudio acrecienta esta incertidumbre, especialmente porque pone de mani-

fiesto que las autoridades encargadas de conceder la autorización sólo en algunos casos siguen el consejo de los órganos competentes en materia de protección medioambiental. Cuando éstos emitieron su dictamen sobre las explotaciones de marisco en una ZPE, las autoridades se atuvieron al dictamen emitido en un 64 % de los casos. Las propuestas de los órganos medioambientales de que se denegase la autorización en cinco supuestos sólo fueron atendidas en una ocasión por las autoridades competentes.⁸¹ En un 8 % de los casos, la autoridad no tuvo en cuenta el dictamen del órgano medioambiental, porque éste no lo había emitido dentro del plazo de seis semanas. Sin embargo, tal plazo preclusivo para el estudio preliminar no está previsto en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats. Este plazo es aún más alarmante si se tiene en cuenta que, como se desprende de un documento interno del Gobierno irlandés aportado por la Comisión con la réplica,⁸² el incumplimiento del plazo se debió a falta de personal de los órganos medioambientales.

165. Además, en ninguna de las autorizaciones para planes o proyectos de acuicultura en ZPE se mencionaba que éstos estaban situados en una ZPS y cuál era la relevancia

81 — Según los datos, parece ser que se propuso la denegación en cinco supuestos, pero cuatro de las solicitudes obtuvieron la autorización.

82 — Anexo B-15 del escrito de contestación al recurso, folio 179.

de esta circunstancia. En el 86 % de las autorizaciones de planes o proyectos dentro de una ZPE no se mencionaban los hábitats vulnerables, las especies ni las perturbaciones. La vía de acceso a las explotaciones de marisco sólo se consignó en un 28 % de los casos de autorizaciones dentro de una ZPE, y la ubicación exacta, en menos de la mitad de los casos.

166. Existen, por lo tanto, serias dudas de que los órganos medioambientales tengan ocasión de aportar sus conocimientos sobre la materia en los procedimientos de autorización de planes o proyectos de acuicultura y de que estos conocimientos sean tenidos en cuenta suficientemente cuando quedan plasmados en un dictamen. Tampoco es evidente que la autoridad que concede la autorización recabe de otra fuente estos conocimientos especializados. Por consiguiente, no parece estar garantizado que en la autorización de planes o proyectos de acuicultura sólo se prescinda de la adecuada evaluación de las repercusiones en el lugar cuando sobre la base de datos objetivos quede descartado que dicho plan o proyecto vaya a alterar de forma considerable la ZPE.

167. Ante esta duda fundada en cuanto al respeto del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, Irlanda habría debido exponer cómo se cumplen en la práctica las exigencias del artículo 6, apartado 3, primera frase, de esta Directiva cuando se autorizan planes o proyectos de acuicultura. Esto habría podido hacerse, por ejemplo, indicando en qué datos objetivos se basó la autoridad competente

para excluir que los planes o proyectos afectasen de forma considerable a las ZPE en los cuatro casos en los que autorizó explotaciones de marisco dentro de una ZPE en contra del consejo de las autoridades medioambientales y sin haber supeditado la autorización a una adecuada evaluación de las repercusiones en el lugar. También habría podido exponer de qué fuentes recabó la autoridad competente los conocimientos especializados en la materia que le permitieron, sin recabar el consejo de los órganos medioambientales o sin tenerlo en cuenta, excluir que las ZPE fueran a verse afectadas de forma considerable. Nada de esto sucedió.

168. Por lo tanto, debe considerarse que en la práctica administrativa irlandesa no queda garantizada la observancia del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats a la hora de autorizar planes o proyectos de acuicultura dentro de las ZPE. Por lo demás, no existen indicios suficientes que demuestren un incumplimiento de otras disposiciones del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

169. En consecuencia Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber tomado todas las medidas necesarias relativas a la autorización de planes o proyectos de

acuicultura que puedan afectar de forma considerable a las ZPE clasificadas con arreglo a la Directiva sobre las aves.

3. Sobre las medidas en Glen Lake

170. La Comisión reprocha a Irlanda haber llevado a cabo actividades de mantenimiento de zanjas de drenaje en la ZPE de Glen Lake sin haber observado lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. La ZPE tiene una extensión de aproximadamente 80 hectáreas y fue clasificada como tal en el año 1995. La importancia de este lugar radica sobre todo en sus aguas. El cisne cantor (*Cygnus cygnus*) hiberna en este lugar en número significativo a escala internacional.

171. La Comisión alega que en el período comprendido entre 1992 y 1997 un organismo estatal del estado irlandés, la Oficina de Obras Públicas, llevó a cabo actividades de mantenimiento en zanjas de drenaje. Desde entonces, señala la Comisión, los humedales de la ZPE vienen siendo drenados más intensamente. Como consecuencia, la vegetación se modificará y los hábitats húmedos desaparecerán. La Comisión alega que las medidas no fueron autorizadas según lo dispuesto en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats y que, al mismo tiempo, con el deterioro del lugar, se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2.

172. Respecto a esta imputación debe señalarse ante todo que la Directiva sobre los hábitats aún no era aplicable a las obras llevadas a cabo en 1992. Por lo tanto, debe desestimarse el recurso en este punto.

173. La imputación restante, relativa a las obras llevadas a cabo en 1997, plantea la cuestión de si determinadas actividades pueden infringir simultáneamente el artículo 6, apartado 2, y los apartados 3 y 4, de este precepto. Los apartados 2 y 3 tienen ambos como finalidad evitar que los objetivos de protección se vean afectados en una ZPE.⁸³ No obstante, el hecho de que se haya autorizado un plan o proyecto de conformidad con el procedimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, hace innecesario aplicar simultáneamente la norma de protección general contemplada en el apartado 2 del mismo artículo, por lo que respecta a la intervención en el lugar protegido, perseguida por dicho plan o proyecto.⁸⁴ Si, por el contrario, no se siguió el procedimiento previsto para la concesión de la autorización, mediante el plan o proyecto autorizado sí pueden incumplirse tanto las normas de procedimiento del artículo 6, apartados 3 y 4, como las exigencias materiales de protección del lugar, contenidas en los tres apartados del mencionado artículo de la Directiva.

174. Dado que un análisis del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats puede abarcar tanto los aspectos procedimentales como las exigencias mate-

83 — Sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 68, apartado 36.

84 — Sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 68, apartado 35.

riales de protección del lugar es preferible comenzar con el análisis de estas disposiciones. Su incumplimiento queda supeditado al hecho de que las obras de mantenimiento de zanjas de drenaje que se llevaron a cabo constituyeran un plan o proyecto, o varios, que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesarios para ésta, pudieran afectar de forma apreciable a los citados lugares, individualmente o en combinación con otros planes y proyectos.

175. Para la definición del concepto «proyecto» el Tribunal de Justicia ya se ha basado en la definición ofrecida por el artículo 1, apartado 2, de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.⁸⁵ Según este artículo, el concepto de «proyecto» abarca la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, así como otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo. También los trabajos de mantenimiento pueden constituir una intervención en el medio natural o el paisaje, especialmente cuando éstos —como en el presente asunto— conducen a un deterioro del hábitat más adecuado para la protección de las aves. En consecuencia, se trataba de un proyecto.

176. Está fuera de toda discusión que las obras no tenían relación directa con la gestión del lugar ni eran necesarias para la misma.

177. Por tanto, en virtud del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva

sobre los hábitats, dichas obras tenían que haberse sometido a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre la ZPE, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de ésta, si no podía excluirse, sobre la base de datos objetivos, que afectasen al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos.⁸⁶ Teniendo en cuenta especialmente el principio de cautela que, de conformidad con el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo primero, constituye una de las bases de la política de un nivel de protección elevado, seguida por la Comunidad en el ámbito del medio ambiente, y a la luz del cual debe interpretarse la Directiva sobre los hábitats, en caso de duda sobre la inexistencia de efectos apreciables procede por tanto efectuar una evaluación de las repercusiones del plan o proyecto sobre el lugar de que se trate.⁸⁷

178. En opinión del Gobierno irlandés no había ningún motivo para albergar dudas, ya que las zanjas de drenaje existen desde hace casi 50 años y desde entonces fueron en varias ocasiones objeto de obras de mantenimiento, sin que por ello Glen Lake haya perdido su especial relevancia ornitológica. Los organismos competentes, alega el Gobierno irlandés, pudieron pues considerar que las medidas de mantenimiento realizadas entre 1992 y 1997 tampoco perjudicarían la ZPE.

179. Esta alegación no resulta convincente. Es evidente que las medidas de drenaje pueden repercutir sensiblemente sobre el área de influencia de los humedales. Otras

85 — Sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 68, apartado 24.

86 — Sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 68, apartado 45.

87 — Sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 68, apartado 44.

experiencias con obras de mantenimiento realizadas en el pasado sólo pueden despejar esta duda si están suficientemente documentadas y demuestran fehacientemente que tampoco las medidas de mantenimiento previstas repercuten en las propiedades ornitológicamente importantes de la ZPE. En el presente asunto no se aprecia que las experiencias del pasado tengan esta calidad. Al contrario, como la Comisión señala acertadamente, se desconoce si las medidas adoptadas en el pasado tuvieron o no repercusiones en el lugar.

180. Por consiguiente, se ha incumplido el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, ya que, antes de llevar a cabo las obras de mantenimiento, tendrían que haberse evaluado sus repercusiones en la ZPE, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

181. Según el artículo 6, apartado 3, frase segunda, de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades irlandesas, a la vista de las conclusiones de una evaluación adecuada de las repercusiones de las obras de mantenimiento sobre el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, sólo habrían podido autorizar dichas obras si hubieran tenido la certeza de que no producirían efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Esta certeza se alcanza cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos.⁸⁸

182. De conformidad con lo establecido en el artículo 6, apartado 3, frase segunda, de la Directiva sobre los hábitats, una autorización hubiera sido ya inadmisibile, por no haberse procedido previamente a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar. No obstante, el Gobierno irlandés pone de manifiesto que una autorización tampoco habría sido posible, al haberse visto afectada la ZPE. El Gobierno irlandés reconoce que el nivel de las aguas del lago es especialmente importante para la permanencia de los cisnes cantores, ya que éstos necesitan una superficie de agua de gran extensión. También reconoce que el mantenimiento de las zanjas de drenaje efectuado en 1997 aceleró el descenso del nivel del agua y que como consecuencia de ello se redujo el período de permanencia del cisne cantor. De las alegaciones del Gobierno irlandés resulta asimismo que los trabajos realizados en los canales de drenaje deterioraron, por tanto, al menos transitoriamente, la adecuación de la ZPE Glen Lake como lugar de hibernación de los cisnes cantores. Dado que la conservación del lugar de hibernación del cisne cantor constituye el objetivo de conservación esencial de la ZPE, este lugar se vio alterado en los términos del artículo 6, apartado 3, frase segunda, de la Directiva sobre los hábitats.

183. También cabe excluir una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Irlanda sólo alega en su defensa que el mantenimiento de las zanjas de drenaje se realiza por imperativo legal, y que éste existe ya desde hace tiempo. Inherente a esta alegación es que, en opinión del Gobierno irlandés, existe un interés público en el drenaje. Con todo, tal interés, incluso en el caso de que prevaleciera sobre el interés en conservar una ZPE, en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, sólo puede justificar un deterioro a falta de soluciones alternativas. En el presente litigio, el mismo Gobierno irlandés alega que un dique podría

⁸⁸ — Sentencia Waddvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 68, apartado 67.

evitar los perjuicios del drenaje, pero no indica que la construcción de un dique antes de proceder a la ejecución de las medidas de mantenimiento tropezara con obstáculos insalvables. Por tanto, existía como mínimo una alternativa a la ejecución de las obras que afectaron al lugar.

184. Por consiguiente, los trabajos de mantenimiento llevados a cabo eran incompatibles con el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Dado que el incumplimiento de esta disposición también se debe a que se vio afectada una ZPE, se ha incumplido al mismo tiempo el artículo 6, apartado 2.

185. En consecuencia Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado todas las medidas necesarias en relación con la ejecución de medidas de mantenimiento de zanjas de drenaje en la ZPE de Glen Lake.

G. Sobre el artículo 10 de la Directiva sobre las aves

186. Finalmente, la Comisión reprocha a Irlanda haber incumplido las obligaciones relativas a la investigación científica que le incumben en virtud del artículo 10 de la Directiva sobre las aves.

187. El artículo 10 de la Directiva sobre las aves dispone:

«1. Los Estados miembros fomentarán las investigaciones y los trabajos necesarios para la protección, la administración y la explotación de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1.

2. Se prestará especial atención a las investigaciones y a los trabajos sobre los temas enumerados en el Anexo V. Los Estados miembros remitirán a la Comisión toda la información necesaria de modo que aquélla pueda tomar las medidas apropiadas para la coordinación de las investigaciones y los trabajos contemplados en el presente artículo.»

188. El anexo V enumera los siguientes campos de investigación:

«a) Elaboración de la lista nacional de las especies amenazadas de extinción o en especial peligro teniendo en cuenta su área de distribución geográfica;

b) censo y descripción ecológica de las zonas de especial importancia para las especies migratorias en el transcurso de su migración, de su invernada y de su nidificación;

posibilidad de realizar o promover estas investigaciones, pero no la obligación. Asimismo, en la realización práctica se constatan deficiencias. Así, por ejemplo, Irlanda ha reconocido no disponer de suficientes datos que le permitan identificar ZPE para el chorlito dorado o el esmerejón.

c) recenso de datos sobre el nivel de población de las aves migratorias utilizando los resultados del anillado;

d) determinación de la influencia de los métodos de captura sobre el nivel de las poblaciones;

190. El Gobierno irlandés opone a esta argumentación la jurisprudencia irlandesa en virtud de la cual la formulación elegida respecto a la investigación ornitológica –«the Minister may [...]»– también puede ser entendida como una obligación. Además, añade, en Irlanda se realizaron investigaciones que iban más allá de las obligaciones que establece el artículo 10 de la Directiva sobre las aves.

e) preparación y desarrollo de métodos ecológicos para prevenir los daños causados por las aves;

f) determinación del papel de determinadas especies como indicadores de contaminación;

191. Sin embargo, como la Comisión señala acertadamente, cabe sólo la posibilidad de considerar que el artículo 11, apartado 3, de la Wildlife Act de 1976, a pesar de su abierta formulación, establece una obligación. Irlanda no ha aportado ninguna resolución judicial en la que se haya seguido esta interpretación. Por lo tanto, la formulación del artículo 11, apartado 3, de la Wildlife Act de 1976 no es lo suficientemente clara e inequívoca para satisfacer las exigencias del artículo 10 de la Directiva sobre las aves.

g) estudio de los efectos dañinos de la contaminación química sobre el nivel de población de las especies de aves.»

189. El Derecho irlandés –artículo 11, apartado 3, de la Wildlife Act 1976– prevé la

192. Además, Irlanda no ha rebatido la imputación formulada contra ella de que

no se realizaron suficientes esfuerzos de investigación respecto a las dos especies anteriormente mencionadas. Por lo tanto, debe considerarse que ha admitido este punto.

IV. Costas

193. Del contexto global del recurso se desprende que también respecto al martín pescador se aprecian estas deficiencias, y en lo que se refiere a otras especies existían desde mucho tiempo antes. Tales deficiencias se ponen de relieve en particular en la insuficiente clasificación de lugares como ZPE. En el apartado 11 de la Wildlife Act tampoco se hace alusión a los ámbitos de investigación mencionados en el anexo V.

195. Conforme al artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a Irlanda y haber sido desestimadas en lo esencial las pretensiones de esta última, procede condenarla en costas.

194. En consecuencia, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10 de la Directiva sobre las aves al no haber tomado todas las medidas necesarias para cumplir con las exigencias de este artículo.

196. Conforme al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el Reino de España y la República Helénica soportarán las costas causadas por su intervención.

V. Conclusión

197. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, y de

la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres,

- a) al no haber clasificado desde el 6 de abril de 1981, con arreglo al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409, todas las zonas más adecuadas en número y en superficie para la conservación de las especies recogidas en el anexo I de la Directiva 79/409 y de las especies migratorias cuya llegada sea regular, y en particular Cross Lough (Killadoon), y al no haber integrado en la zona de protección especial de Sandymount Strand and Tolka Estuary dos zonas del estuario del río Tolka;

- b) al no haber asegurado desde el 6 de abril de 1981 la aplicación de las disposiciones del artículo 4, apartado 4, primera frase, a las zonas que según la Directiva 79/409 debían clasificarse como zonas de protección especial, pero que no fueron designadas como tales;

- c) al no haber adaptado de forma correcta y completa su ordenamiento jurídico interno a las exigencias del artículo 4, apartado 4, segunda frase de la Directiva 79/409, y al no haber aplicado estas disposiciones;

- d) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 en relación con las zonas clasificadas en 1997 como zonas de protección especial con arreglo a la Directiva 79/409, antes de que se adoptaran los Statutory Instruments nº 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations;

- e) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las exigencias del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43 en relación con las alteraciones de todas las zonas de protección especial comprendidas en esta disposición causadas por personas que no tienen la posesión de las superficies en cuestión;

- f) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las exigencias del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43 en relación con los planes;
 - g) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las exigencias del artículo 6, apartado 3, primera frase de la Directiva 92/43 en el marco de la autorización de planes o proyectos de acuicultura;
 - h) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las exigencias del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 92/43, en relación con la ejecución de medidas de mantenimiento de zanjas de drenaje en la zona de protección especial de Glen Lake, y
 - i) al no haber adoptado todas las medidas necesarias para cumplir las exigencias del artículo 10 de la Directiva 79/409.
- 2) Desestime el recurso en todo lo demás.
 - 3) Condene en costas a Irlanda.
 - 4) Resuelva que el Reino de España y la República Helénica carguen con sus propias costas.