

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 12 de diciembre de 2002¹

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1, 2 y 3, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.²

2. La Directiva tiene por objeto la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio de los Estados miembros. Establece un régimen de protección, administración y regulación de dichas especies.

3. El artículo 4 de la Directiva se refiere a las medidas de protección especial y a las medidas semejantes. Su apartado 1 obliga a los Estados miembros a determinar los territorios más adecuados para la conservación de las especies citadas en el anexo I de la Directiva y a clasificarlos como zonas de protección especial.³ Su apartado 2 exige a los Estados miembros la adopción

de medidas semejantes respecto a las especies migratorias no mencionadas en dicho anexo I cuya llegada sea regular. A tal fin, deben asignar una particular importancia a la protección de las zonas húmedas, especialmente a las de importancia internacional. Por último, su apartado 3 impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión todas las informaciones oportunas para que ésta pueda coordinar las zonas contempladas en los apartados 1 y 2 de dicha disposición constituyendo una red coherente.

4. En el presente asunto, la Comisión formula dos imputaciones contra la República Italiana.

5. Por un lado, la Comisión sostiene que la República Italiana ha infringido el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva, al no haber clasificado como ZPE un número suficiente de territorios adecuados ni ciertas zonas húmedas de importancia internacional. La República Italiana niega esta imputación.

6. Por otro lado, la Comisión reprocha a la República Italiana haber vulnerado el

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 103 p. 1; EE 15/02, p. 125; en lo sucesivo, «Directiva».

3 — En lo sucesivo, «ZPE».

artículo 4, apartado 3, de la Directiva, al no haber transmitido todos los datos y todas las informaciones oportunas en relación a las ZPE señaladas. La República Italiana no discute esta imputación.

7. De estos datos se deduce que el único punto discutido por la República Italiana se refiere a la primera imputación, basada en la falta de clasificación como ZPE de determinados territorios y de ciertas zonas húmedas de importancia internacional. Por lo tanto, me limitaré a examinar dicha imputación, proponiendo al Tribunal de Justicia que estime el recurso en todo lo demás.

I. Sobre la imputación basada en la falta de clasificación como ZPE de un número suficiente de territorios adecuados y de ciertas zonas húmedas

8. La Comisión imputa a la República Italiana la infracción del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva, al no haber clasificado como ZPE un número suficiente de territorios adecuados para la conservación de las especies mencionadas en el anexo I de la Directiva y de las especies migratorias no contempladas en dicho anexo cuya llegada sea regular. También le reprocha no haber clasificado como ZPE ciertas zonas húmedas de importancia internacional.

9. La Comisión se basa en el *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* (Inventario de las áreas ornitológicas importantes en la Comunidad Europea), publicado en 1989,⁴ para afirmar que existen 164 zonas ornitológicas importantes en el territorio italiano y que su superficie total es de 3.609.070 ha. Pues bien, algunas de estas zonas no han sido todavía clasificadas como ZPE.

10. La República Italiana sostiene que las críticas de la Comisión son puramente abstractas e inadecuadas para fundamentar una declaración de incumplimiento. En su opinión, la Comisión no facilita ningún elemento de carácter científico que sirva de base a sus alegaciones.

11. Procede recordar que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva obliga a los Estados miembros a clasificar como ZPE ciertos territorios para la conservación efectiva tanto de las especies enumeradas en el anexo I de esta Directiva como de las no contempladas en dicho anexo cuya llegada sea sin embargo regular, con el fin de asegurar, particularmente, su supervivencia y su reproducción en su área de distribución. Esta exigencia afecta a la totalidad de los territorios más adecuados.⁵

4 — En lo sucesivo, «inventario IBA 89».

5 — Véase, en particular, la sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos (C-3/96, Rec. p. I-3031), apartado 55.

12. Asimismo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que corresponde a los Estados miembros identificar los territorios más adecuados. A tal fin, deben basarse exclusivamente en los criterios ornitológicos que se deducen del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva.⁶ De las consideraciones anteriores resulta que, una vez identificados estos criterios, los Estados miembros tienen que clasificar los territorios como ZPE y asignar una importancia particular a las zonas húmedas de interés internacional. Sin embargo, la Directiva no determina el contenido de los criterios ornitológicos que los Estados miembros deben aplicar.

13. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que «el margen de apreciación de que gozan los Estados miembros al elegir los territorios más adecuados para su clasificación como ZPE no se refiere a la conveniencia de clasificar como ZPE los territorios que resulten ser los más apropiados según criterios ornitológicos, sino sólo a la aplicación de estos criterios para identificar los territorios más adecuados para la conservación de las especies enumeradas en el anexo I de la Directiva».⁷ De lo anterior se desprende que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación en cuanto a la elección de los criterios ornitológicos y científicos que servirán para determinar las ZPE.⁸

14. En este asunto, la República Italiana no ha indicado ni en la fase del procedimiento administrativo previo ni durante el procedimiento contencioso los criterios ornitológicos que tiene intención de utilizar para la determinación de las ZPE. Al no existir tales indicaciones, la Comisión se refiere a los criterios científicos recogidos en el inventario IBA 89. De los autos se desprende que este inventario es el instrumento que permite a la Comisión verificar si los Estados miembros clasifican efectivamente como ZPE los territorios más adecuados.

15. Si bien es cierto que el inventario IBA 89 carece de fuerza jurídica obligatoria, el Tribunal de Justicia ha reconocido que éste «hace un inventario de zonas de gran interés para la conservación de las aves silvestres en la Comunidad».⁹

16. La Comisión alega que el inventario IBA 89 constituye asimismo para la República Italiana el parámetro de referencia mejor documentado y más preciso para la determinación de las ZPE en su territorio.¹⁰ Así, en particular, este inventario aparece recogido en el estudio italiano titulado «Inventario de las áreas ornitológicas importantes» realizado por la Liga italiana para la protección de las aves en 1991.

6 — Véase, en particular, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-57/89, Rec. p. I-883), apartado 20.

7 — Véase la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada (apartado 61). Véase, asimismo, la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartado 26.

8 — Véase, asimismo, a este respecto, Sadeleer, N.: «Bilan d'une décennie d'efforts législatifs en droit communautaire de la protection de la nature», *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Actes du colloque du 11 mai 1994, éd. Story-Scientia, pp. 200 y ss., especialmente pp. 227 a 236, y Wils, W.P.J.: «La protection des habitats naturels en droit communautaire», *Cahiers de droit européen*, 1994, pp. 398 y ss., especialmente pp. 405 a 407.

9 — Véase la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada (apartado 68).

10 — En la vista, el agente de la Comisión destacó que la República Italiana participó en la elaboración del inventario IBA.

17. Es importante subrayar que la República Italiana nunca ha discutido el valor científico del inventario IBA 89 y su utilización por la Comisión. Pienso, por lo tanto, que esta última ha fundado válidamente sus argumentos en criterios científicos, a saber los de dicho inventario, para declarar el incumplimiento, en contra de lo alegado por la República Italiana.

18. En cuanto al fondo, la Comisión sostiene que, tomando como base el inventario IBA 89, existen 164 zonas ornitológicas importantes en el territorio italiano y que su superficie total es de 3.609.070 ha. Las autoridades italianas han clasificado hasta la fecha como ZPE 336 parajes, que representan una superficie global de 1.370.700 ha. La Comisión añade que 194 de estas ZPE no coinciden, ni siquiera parcialmente, con ninguna de las 164 áreas ornitológicas importantes citadas en dicho inventario. Así, numerosas especies de aves contempladas en el anexo I de la Directiva y muchas otras especies migratorias todavía no están convenientemente protegidas.

19. El Gobierno italiano afirma que se han clasificado nuevas ZPE en Italia y que la suma de éstas cubre completamente las IBA. Sin embargo, como la Comisión ha señalado, la República Italiana no ha enviado ninguna justificación en este sentido dentro del plazo señalado por el dictamen motivado. En consecuencia, no me parece posible aceptar la argumentación de la República Italiana sobre este extremo.

20. Para terminar, la Comisión sostiene que algunas de las zonas húmedas de importancia internacional todavía deben ser clasificadas como ZPE por la República Italiana, de acuerdo con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva. En su opinión, sin embargo, para la determinación de las zonas húmedas debe seguirse el inventario IBA 89, ya que éste contiene parajes de mayor extensión geográfica que la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional de Ramsar (Irán).¹¹

21. La República Italiana alega, en contra de los argumentos de la Comisión, que las ZPE que ha señalado incluyen todas las zonas húmedas de interés internacional, conforme a la Convención de Ramsar.

22. En su recurso por incumplimiento, para determinar las zonas húmedas de importancia internacional, la Comisión tomó como referencia las zonas IBA que incluyen los parajes de la Convención de Ramsar y no únicamente los parajes definidos en esta última. De acuerdo con esta referencia, en Italia algunas zonas importantes no han sido designadas o lo han sido sólo parcialmente.¹² La República Italiana no discute estos argumentos.

23. Habida cuenta de lo anterior, propongo al Tribunal que estime el recurso en su totalidad.

11 — Convención celebrada el 2 de febrero de 1971, vol. 996 UNTS, p. 245.

12 — Escrito de réplica (p. 4).

II. Conclusión

24. Por lo tanto, propongo al Tribunal que:

- 1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1, 2 y 3, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres,
 - al no haber clasificado los territorios más adecuados para la conservación de las especies a las que se refiere el anexo I de esta Directiva y de las demás especies migratorias no mencionadas en dicho anexo cuya llegada sea regular como zonas de protección especial en número y superficie suficientes, y
 - al no haber comunicado a la Comisión todas las informaciones necesarias para coordinar las zonas contempladas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva, constituyendo una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies.
- 2) Condene en costas a la República Italiana.