

Asunto C-473/19

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

18 de junio de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen (Tribunal de Primera Instancia en materia de suelo y medio ambiente de Vänersborg, Suecia)

Fecha de la resolución de remisión:

12 de junio de 2019

Parte recurrente:

Föreningen Skydda Skogen

Parte recurrida:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (Junta Administrativa Regional de Västra Götaland)

B.A.B.

Litigio principal

Recurso interpuesto por una entidad sin ánimo de lucro contra la resolución de la Junta Administrativa Regional de no adoptar ninguna medida de ejecución en relación con una notificación de tala en una zona forestal que alberga los hábitats de varias especies animales protegidas en virtud de la Directiva 92/43/CEE y la Directiva 2009/147/CE.

Marco fáctico y jurídico de la petición de decisión prejudicial

Petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE relativa a la interpretación del artículo 12 de la Directiva 92/43 y el artículo 5 de la Directiva 2009/147.

Petición de decisión prejudicial

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 5 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres en el sentido de que se opone a una práctica nacional con arreglo a la cual la prohibición solo abarca las especies incluidas en la lista del anexo I de la Directiva 2009/147, las que se encuentran en peligro, o las que sufren un declive a largo plazo de la población?
- 2) ¿Deben interpretarse los términos «muerte o sacrificio, perturbación y destrucción intencionados o deliberados» del artículo 5, letras a) a d), de la Directiva 2009/147 y del artículo 12, letras a) a c), de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el sentido de que se oponen a una práctica nacional con arreglo a la cual, en caso de que las medidas no tengan claramente como objetivo la muerte o la perturbación de las especies (por ejemplo, medidas forestales u ordenación del territorio), debe existir un riesgo de que estas causen un perjuicio en el estado de conservación de las especies para imponer las prohibiciones?

Las cuestiones primera y segunda se plantean teniendo en cuenta, en particular:

- el hecho de que el artículo 5 de la Directiva 2009/147 se refiere a la protección de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1, apartado 1, y la manera en que el artículo 1, letra m), de la Directiva 92/43 define el término «especimen»;
 - el hecho de que la cuestión del estado de conservación de las especies se considera relevante principalmente en cuanto al establecimiento de excepciones según lo previsto en el artículo 16 de la Directiva 92/43 (que exige que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural) o en el artículo 9 de la Directiva 2009/147 (las excepciones no podrán ser incompatibles con dicha Directiva que, en el artículo 2, dispone que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales).
- 3) Si la respuesta a cualquiera de las partes de la segunda cuestión es que se ha de evaluar el perjuicio a un nivel distinto del individual para imponer la prohibición, ¿la evaluación se llevará a cabo, por lo tanto, en alguna de las siguientes escalas o niveles:

- a) una determinada área geográfica limitada de la población conforme a la letra a), por ejemplo, dentro de los límites de la región, el Estado miembro o la Unión Europea;
 - b) la población local de que se trate (biológicamente aislada de otras poblaciones de la especie);
 - c) la metapoblación ¹ de que se trate;
 - d) la población total de la especie dentro del área de distribución de su región biogeográfica pertinente?
- 4) ¿Debe interpretarse la expresión «deterioro o destrucción» de los lugares de reproducción de los animales incluida en el artículo 12, letra d), de la Directiva 92/43 en el sentido de que excluye una práctica nacional conforme a la cual, a pesar de que las medidas preventivas no impidan la pérdida de funcionalidad ecológica continua del hábitat de la especie de que se trate, ya sea por daño, destrucción o deterioro, directa o indirectamente, de forma aislada o acumulativa, solo se impone la prohibición en caso de que sea probable que se deteriore el estado de conservación de la especie de que se trate, en uno de los niveles a que se hace referencia en la tercera cuestión?
- 5) Si la respuesta a la cuarta cuestión es negativa, es decir, que el perjuicio es de un nivel distinto del que conduce a que se evalúe el hábitat en la zona concreta a fin de imponer la prohibición, ¿la evaluación se llevará a cabo, por lo tanto, en alguna de las siguientes escalas o niveles:
- a) una determinada área geográfica limitada de la población conforme a la letra a), por ejemplo, dentro de los límites de la región, el Estado miembro o la Unión Europea;
 - b) la población local de que se trate (biológicamente aislada de otras poblaciones de la especie);
 - c) la metapoblación de que se trate;
 - d) la población total de la especie dentro del área de distribución de su región biogeográfica pertinente?

Las cuestiones segunda y cuarta planteadas por el mark- och miljödomstolen (Tribunal de Primera Instancia en materia de suelo y medio ambiente) incluyen la cuestión de si las especies para las que se haya logrado el objetivo de la Directiva (estado de conservación favorable) dejan de estar amparadas por la protección rigurosa prevista en las directivas.

¹ Por «metapoblación» se entenderá un conjunto de subpoblaciones con escaso contacto, en el que determinadas subpoblaciones se extinguen y otras se fortalecen con el tiempo, y los sitios de las subpoblaciones extintas se pueden recolonizar con subpoblaciones adyacentes.

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia del Tribunal de Justicia invocadas

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, artículo 12 y anexos II, IV y V.

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, artículo 5 y anexos I a III.

Documento de orientación de la Comisión Europea sobre la protección rigurosa de las especies animales de interés comunitario prevista por la Directiva 92/43 («Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the “Habitats” Directive 92/43/EEC»), versión definitiva, febrero de 2007.

Sentencia de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, EU:C:2002:60.

Sentencia de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania, C-98/03, EU:C:2006:3.

Sentencia de 18 de mayo de 2006, Comisión/España, C-221/04, EU:C:2006:329.

Sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, C-342/05, EU:C:2007:341.

Sentencia de 9 de junio de 2011, Comisión/Francia, C-383/09, EU:C:2011:369.

Sentencia de 10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia, C-504/14, EU:C:2016:847.

Sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia, C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 237.

Conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Reino Unido, C-6/04, EU:C:2005:372.

Conclusiones presentadas en el asunto Comisión/España, C-221/04, EU:C:2005:777.

Disposiciones del Derecho interno y jurisprudencia de los tribunales nacionales invocadas

Skogsvårdslag (1979:429) (Ley 1979:429 de bosques)

Miljöbalk (1998:809) [Código de Medio Ambiente (1998:809)], capítulo 8, artículo 1.

Artskyddsförordning (2007:845) [Ordenanza sobre la protección de las especies (2007:845)], artículo 4, anexo 1.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKFS 2011:7) [Reglamento y orientaciones generales de la Agencia Forestal (SKFS 2011:7)], de acuerdo con la redacción del SKSFS 2013:2.

Naturvårdsverkets, *Handbok för artskyddsförordningen*, 2009:2 (Manual para la regulación de la protección de las especies de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente 2009:2), primera edición, abril de 2009.

Sentencia del mark- och miljööverdomstolen (Tribunal de Apelación en materia de suelo y medio ambiente) en el asunto M 1713-13.

Sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 11317-14.

Sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 10104-17.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento en el litigio principal

- 1 El asunto guarda relación con una notificación de tala a la Skogsstyrelsen (Agencia Forestal sueca) con respecto a una zona forestal situada en el municipio de Härryda. La notificación se refiere a la corta final, lo que significa que se retirarán todos los árboles menos un número limitado que se mantendrá de conformidad con las directrices de la Agencia Forestal.
- 2 En la zona forestal, tienen su hábitat las siguientes especies de aves: el pico menor (*Dryobates minor*), el urogallo común (*Tetrao urogallus*), el carbonero montano (*Poecile montanus*), el reyezuelo sencillo (*Regulus regulus*) y el carbonero garrapinos (*Periparus ater*). Asimismo, se pueden encontrar en la zona individuos de la rana campestre (*Rana arvalis*). Lo más probable es que estas especies utilicen la zona para su reproducción y, dependiendo del momento del ciclo de vida de cada especie en que tenga lugar la tala, esta provocará la muerte o la perturbación de sus especímenes y se destruirán todos los huevos.
- 3 La Agencia Forestal, en su condición de autoridad supervisora, proporcionó directrices específicas sobre las medidas preventivas que debían adoptarse y, consideró que, siempre que se siguieran dichas directrices, la tala no vulneraría ninguna de las prohibiciones establecidas en la Ordenanza sobre la protección de las especies (en lo sucesivo, «ASF», en sus siglas en sueco), que transpone al Derecho sueco la protección rigurosa de las especies prevista en la Directiva 92/43 y la Directiva 2009/147. Las medidas preventivas prescritas por la Agencia Forestal no son jurídicamente vinculantes, sino meras recomendaciones.
- 4 El 22 de diciembre de 2016, la Föreningen Skydda Skogen (que es una asociación para la protección de los bosques; en lo sucesivo, «asociación») solicitó a la Junta Administrativa Regional de Västra Götaland (que es la autoridad regional de

supervisión con arreglo a la ASF; en lo sucesivo, «Junta») que actuara teniendo en cuenta la notificación de tala y las directrices específicas de la Agencia Forestal. La asociación observó que, a pesar de las directrices de la Agencia Forestal, la tala vulneraba las prohibiciones establecidas en la ASF.

- 5 La Junta determinó que no era necesario realizar una evaluación del posible establecimiento de excepciones con arreglo a la ASF, lo que significa que consideró que las medidas no vulneraban las prohibiciones previstas en la ASF, siempre que se adoptaran las medidas preventivas establecidas en las directrices específicas.
- 6 La asociación recurrió ante el órgano jurisdiccional remitente la decisión de la Junta de no adoptar ninguna medida de ejecución. Con carácter principal, la asociación solicita al órgano jurisdiccional remitente que revoque la resolución de la Junta y dicte que no se podrán ejecutar las medidas forestales previstas porque vulneran las prohibiciones establecidas en la ASF.

Principales alegaciones formuladas por las partes

La asociación

- 7 Es importante evaluar si se pueden llevar a cabo las medidas forestales previstas, incluidas las actividades de reforestación y plantación, incluso aplicando las medidas preventivas recomendadas por la Agencia Forestal, sin necesidad de establecer una excepción a lo dispuesto en la ASF. Las medidas preventivas enumeradas deben bastar para mantener la función ecológica continua de los hábitats de todas las especies protegidas y no han de causar ningún deterioro en esa función. Esto es particularmente importante para las especies presentes en la zona que no se mantienen en un estado de conservación favorable a nivel nacional o local, como el pico menor, el pito real, el urogallo común, el gallo lira, el abejero europeo, el azor común, el reyezuelo sencillo y el carbonero montano. A efectos de dicha evaluación, se debe examinar a cada especie por separado.
- 8 La evaluación de la necesidad de establecer una excepción (es decir, si las medidas quedan comprendidas en el ámbito de la prohibición) debe determinar las repercusiones sobre el estado de conservación favorable de la población local y regional, así como el perjuicio o el deterioro causado a la función ecológica continua del hábitat. Tampoco está permitido el deterioro gradual, prohibición que asimismo se extiende a la función ecológica continua de una zona. Eso significa que también es necesario tener en cuenta las prácticas de utilización del suelo que se aplican en la zona, como la forestación y la ordenación por rodales. Por ejemplo, si la actual utilización del suelo, como las medidas forestales, causa perjuicios manifiestos a los hábitats de una especie protegida y la reducción de la población en la zona, el Estado miembro está obligado a impedirlo. Asimismo, es necesario que en la evaluación se consideren los efectos acumulativos y se aplique el principio de precaución. La zona debe seguir manteniendo la función ecológica continua de todas las especies protegidas. Además, las directrices de la Agencia

Forestal no prohíben la ejecución de medidas forestales durante las épocas de reproducción de las aves, a pesar de que el artículo 4 de la ASF claramente no lo permite.

- 9 Si la zona forestal se tala de conformidad con las directrices de la Agencia Forestal, desaparecerá el hábitat forestal, así como parte de los hábitats de las especies protegidas actualmente presentes en esa zona. Desaparecerán la cubierta de copas y la diversidad de los bosques, sus claros y el rico sotobosque de arándanos. También se acabaría con la importante presencia de caducifolios y cesaría la continua y rica producción en la zona de árboles moribundos y de madera muerta. Además, tendría una repercusión muy negativa sobre especies como el pico menor, el picamaderos negro, el pito real, el urogallo común, el gallo lira, el abejero europeo, el azor común, el cascanueces común, el carbonero montano, el reyezuelo sencillo, el carbonero garrapinos y la rana campestre.

La Junta

- 10 De acuerdo con lo que parece comúnmente aceptado, en el caso de las aves silvestres, solo las especies designadas por la letra B en el anexo 1 de la ASF y, por lo tanto, de tal interés para la Unión que se han de establecer zonas especiales de protección y de conservación, las especies incluidas en la lista roja y las especies cuya población ha descendido más del 50 % en los 30 últimos años (o en tres generaciones), según el censo sueco de aves nidificantes, quedan comprendidas en el ámbito de las prohibiciones previstas en la ASF.
- 11 Aunque la medida no tenga claramente el objetivo de matar o perturbar especies, por ejemplo, llevando a cabo medidas forestales, es razonable que se pueda causar un perjuicio al estado de conservación de las especies con respecto a las cuales se imponen prohibiciones (véase, por ejemplo, la sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 11317-14).
- 12 En cuanto a la prohibición de dañar o destruir los lugares de reproducción o las zonas de descanso de la fauna, no se exige que el daño o la destrucción sean deliberados. La prohibición solo es aplicable si el estado de conservación de la especie de que se trate corre el riesgo de deteriorarse. Tal interpretación se ve corroborada, en particular, por la sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 11317-14 en la que, según la Junta, el tribunal concede gran importancia al hecho de que se viera afectada una zona importante para las especies («núcleo»). Una aplicación que no tenga en cuenta el riesgo de repercusión en el estado de conservación, en muchos casos, excedería de lo necesario para lograr el objetivo de proteger las especies. Esta afirmación se basa en las estrictas condiciones previstas para la concesión de excepciones (véase, en particular, la sentencia del mark- och miljööverdomstolen en el asunto M 1713-13 y la nota de orientación 5 de la Comisión), con arreglo a las cuales, en general, no pueden aplicarse medidas comprendidas en el ámbito de las prohibiciones. Por ejemplo, en la sentencia de 10 de enero, Comisión/Alemania (C-98/03) se precisó

que la silvicultura no constituye un motivo especial para la concesión de excepciones.

- 13 Antes de que resulte pertinente la necesaria evaluación de las repercusiones de una medida en el estado de conservación de la especie de que se trate en un caso particular, se ha de considerar, en primer lugar, si la medida afecta realmente a los lugares de reproducción o las zonas de descanso de la especie de la manera que se describe en el artículo 4, párrafo primero, apartado 4, de la ASF.
- 14 En la Directiva 92/43 no se define el término «deterioro», pero según la orientación de la Comisión, por «deterioro» o «perjuicio» se entiende el deterioro físico de un lugar de reproducción o de una zona de descanso. La Agencia sueca para la Protección del Medio Ambiente observa en su *Handbok för artskyddsförordningen* que, «puede darse el caso de que el deterioro no se traduzca inmediatamente en la pérdida de un lugar de reproducción o de una zona de descanso, sino que tenga como consecuencia el deterioro progresivo de la calidad del funcionamiento del lugar».
- 15 Para que el perjuicio al hábitat de una especie, o su deterioro progresivo, queden comprendidos en el ámbito de la prohibición prevista en el artículo 4, párrafo primero, apartado 4, de la ASF, el deterioro debe ser de tal magnitud que el hábitat no se pueda recuperar por sí solo, es decir, el deterioro debe tener unos efectos negativos irreversibles, que resulte bastante obvio que al final se traducirán, aunque sea gradualmente, en la pérdida de su función ecológica continua para la especie de que se trate. A menudo la tala puede provocar algún tipo de deterioro en los hábitats de las especies, pero este no siempre se prohíbe automáticamente. No es posible considerar que los usos forestales causen ese deterioro progresivo, en lo que se refiere a la silvicultura en general. Si un mayor número de notificaciones de tala en una zona limitada diera lugar a la pérdida de la función ecológica continua del hábitat de una especie, las autoridades podrían intervenir, aunque la tala por sí sola no tuviera ese efecto. Sin embargo, esa evaluación acumulativa solo puede basarse en lo que realmente se puede prever, teniendo en cuenta, por ejemplo, las notificaciones de tala recibidas.
- 16 Al evaluar las repercusiones de una actividad sobre una especie, cabe examinar su efecto no solo en la región biogeográfica correspondiente, sino también en el ámbito local. La manera en que ha de efectuarse la delimitación debe ser adecuada para la especie de que se trate. Si esa especie tiene una extensa área de distribución y no es vulnerable a las pérdidas de hábitat aisladas (es decir, no es exigente en cuanto a sus necesidades de hábitat), tendrá una mayor resiliencia frente a las pérdidas de la función ecológica continua, al menos en determinados hábitats menos importantes. En cambio, las especies más raras y exigentes en cuanto a sus hábitats y, en particular, si estos son poco comunes, serán más sensibles (es decir, correrán un mayor riesgo de que empeore su estado de conservación) a las pérdidas de la función ecológica continua de una gama de hábitats más amplia. Lo mismo debe entenderse en el caso de las especies que, debido a su biología reproductiva, son también sensibles a las épocas de

reproducción fallidas o las pérdidas individuales, como, por ejemplo, muchas aves rapaces.

- 17 En resumen, la prohibición del artículo 4, párrafo primero, apartado 4, de la ASF debe imponerse cuando se produzca la pérdida de la función ecológica continua del hábitat de la especie de que se trate, ya sea por daño, destrucción o deterioro, directa o indirectamente, de forma aislada o acumulativa, al tiempo que existe un riesgo de que se cause un perjuicio en el estado de conservación de la especie.

Breve exposición de los motivos de la remisión prejudicial

- 18 El artículo 4, párrafo 1, y el artículo 2, letra p), de la ASF incorporan las prohibiciones del artículo 12 de la Directiva 92/43 y del artículo 5 de la Directiva 2009/147. De conformidad con el artículo 14 de la ASF, la Junta podrá, en casos concretos, conceder una exención a las prohibiciones del artículo 4. En el presente asunto, la Junta ha considerado que la tala en cuestión no requería la concesión de una exención, ya que, en su opinión, no son aplicables las prohibiciones del artículo 4 de la ASF. A este respecto, la Junta se ha basado en las resoluciones del mark- och miljööverdomstolen.
- 19 En su sentencia en el asunto M 11317-14, el mark- och miljööverdomstolen estimó que es razonable exigir que exista el riesgo de causar un perjuicio en el estado de conservación de las especies protegidas en la zona para que sean aplicables las prohibiciones del artículo 4, párrafo primero, apartados 1 y 2, de la ASF, cuando sea evidente que el objetivo de la actividad no es matar o perturbar a especies animales. El mark- och miljööverdomstolen considera que las repercusiones de la actividad en el estado de conservación de la especie de que se trate deben evaluarse no solo en la región biogeográfica correspondiente, sino también a nivel local. En opinión del mark- och miljööverdomstolen, esa evaluación debe delimitarse teniendo en cuenta la especie de que se trate. En el asunto de que conocía el mark- och miljööverdomstolen, la actividad en cuestión provocaría la destrucción de los lugares de reproducción de individuos de especies rigurosamente protegidas en virtud de la Directiva 92/43. El mark- och miljööverdomstolen autorizó la actividad, pero con la condición de que se adoptaran medidas de protección consistentes en la creación de lugares de reproducción en el área de distribución de la población de la especie en cuestión en la zona norte de Gotland. El mark- och miljööverdomstolen consideró que las medidas de protección implicaban que no fueran aplicables las prohibiciones del artículo 4 de la ASF.
- 20 La cuestión principal que plantea el órgano jurisdiccional remitente es si dejan de estar amparadas por la protección rigurosa prevista en la Directiva 92/43 las especies con respecto a las cuales se ha logrado el objetivo de la Directiva de mantener un estado de conservación favorable.
- 21 A la vista de las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta los hechos del caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente ha planteado varias cuestiones

relativas a la compatibilidad del Derecho de la Unión y de la práctica nacional en cuanto a la evaluación del objetivo de las medidas y sus repercusiones en el estado de conservación de las especies protegidas.

- 22 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en primer lugar, si es compatible con la Directiva 2009/147 exigir, de conformidad con la jurisprudencia nacional, que la especie en cuestión esté incluida en la lista del anexo I, que se trate de una especie amenazada a cualquier nivel o que su población se encuentre en declive a largo plazo, para estar amparada por las prohibiciones establecidas en el artículo 5.
- 23 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es compatible con el artículo 12 de la Directiva 92/43 y el artículo 5 de la Directiva 2009/147 que, conforme a la práctica nacional, se exija que exista un riesgo de que se cause un perjuicio en el estado de conservación de la especie para que una medida, cuyo objetivo claramente no sea matar o perturbar especímenes de especies protegidas ni destruir sus huevos, sea contraria a las prohibiciones establecidas en el artículo 4 de la ASF.
- 24 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si es compatible con el artículo 12, letra d), de la Directiva 92/43 que, de conformidad con la práctica nacional, deba existir el riesgo de que empeore el estado de conservación de una especie protegida para imponer la prohibición prevista en el artículo 4 de la ASF, aunque se pierda la función ecológica continua del hábitat de la especie de que se trate en una sola zona, a pesar de haberse adoptado medidas preventivas. Esa pérdida de la función ecológica continua puede estar causada por un daño, una destrucción o un deterioro, que puede ser directo o indirecto y producirse de forma aislada o acumulativa.
- 25 Por último, el órgano jurisdiccional remitente expresa dudas sobre a qué nivel debe realizarse la evaluación de impacto, si no ha de efectuarse a nivel individual.