

Asunto C-784/23**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:**

19 de diciembre de 2023

Órgano jurisdiccional remitente:

Riigikohus (Tribunal Supremo, Estonia)

Fecha de la resolución de remisión:

19 de diciembre de 2023

Recurrentes en casación:

OÜ Voore Mets

AS Lemeks Põlva

Recurrido en casación:

Keskkonnaamet (Agencia del Medio Ambiente, Estonia)

Objeto del procedimiento principal

Demandada interpuesta por OÜ Voore Mets mediante la que reclama que se le indemnice el daño sufrido por la suspensión de la tala de árboles por orden del Keskkonnaamet (Agencia del Medio Ambiente) y la demanda interpuesta por AS Lemeks Põlva por la que solicita que se declare la ilegalidad de las decisiones adoptadas por la Agencia del Medio Ambiente.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Mediante la petición de decisión prejudicial, planteada al amparo del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, se solicita que se interpreten los artículos 2, 5, letras a), b) y d), y 9, apartado 1, letra a), tercer guion, 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 (DO 2014, L 20, p. 7).

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Puede interpretarse el artículo 5, letras a), b) y d), 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 las prohibiciones establecidas en dichos preceptos solo son aplicables en la medida en que ello sea necesario para, a los efectos del artículo 2 de dicha Directiva, mantener la población de las especies en cuestión en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas, y siempre que la muerte o la perturbación de las aves, o la destrucción de sus nidos o huevos o el daño a estos, no sea el objetivo del acto?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva 2009/147, en relación con su artículo 2, en el sentido de que los actos prohibidos de conformidad con dichas disposiciones son intencionales durante el período de reproducción de las aves, entre otras situaciones, si, sobre la base de datos científicos y de la observación de aves concretas, cabe suponer que en un bosque que va a ser completamente talado (tala rasa) anidan aproximadamente diez parejas de aves por hectárea, sin que se haya comprobado que en la zona de la tala aniden especímenes de especies de aves que se encuentren en un estado desfavorable?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva 2009/147, en relación con su artículo 2, en el sentido de que los actos prohibidos de conformidad con dichas disposiciones son intencionales durante el período de reproducción de las aves, entre otras situaciones, si, sobre la base de datos científicos y de la observación de aves concretas, cabe suponer que en un bosque en el que solo se va a talar una parte de los árboles (tala más selectiva) anidan aproximadamente diez parejas de aves por hectárea, sin que existan razones para pensar que en la zona de la tala aniden especímenes de especies de aves que se encuentren en un estado desfavorable?
- 4) ¿Puede interpretarse el artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guion, de la Directiva 2009/147, en relación con su artículo 2, en el sentido de que son compatibles con dicho precepto las disposiciones legislativas de un Estado miembro que permiten introducir excepciones a las prohibiciones contempladas en el artículo 5, letras a), b) y d), de dicha Directiva para que pueda realizarse una tala rasa durante el período de reproducción y de crianza de las aves con el fin de prevenir un perjuicio importante al bosque en cuanto forma de propiedad?
- 5) ¿Puede interpretarse el artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guion, de la Directiva 2009/147, en relación con su artículo 2, en el sentido de que son compatibles con dicho precepto las disposiciones legislativas de un Estado miembro que permiten introducir excepciones a las prohibiciones contempladas en el artículo 5, letras a), b) y d), de dicha Directiva para que

- pueda realizarse una tala más selectiva durante el período de reproducción y de crianza de las aves con el fin de prevenir un perjuicio importante al bosque en cuanto forma de propiedad?
- 6) Si la Directiva 2009/147 no permite realizar una tala rasa durante el período de reproducción y de crianza de las aves para prevenir un perjuicio importante al bosque en cuanto forma de propiedad, ¿tal normativa es compatible con los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y es aplicable aun cuando la tala no perjudique a ninguna especie de ave que se encuentre en un estado desfavorable?
- 7) Si la Directiva 2009/147 no permite realizar una tala más selectiva durante los períodos de reproducción y de crianza de las aves para prevenir un perjuicio importante al bosque en cuanto forma de propiedad, ¿tal normativa es compatible con los artículos 16 y 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y es aplicable aun cuando la tala no perjudique a ninguna especie de ave que se encuentre en un estado desfavorable?

Disposiciones del Derecho internacional invocadas

Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa, suscrito el 19 de septiembre de 1979 en Berna (DO 1982, L 38, p. 3; EE 15/03, p. 86): artículos 6 y 9, apartado 1

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2014, L 20, p. 7; en lo sucesivo, también denominada «Directiva sobre las aves»): artículos 2, 5, letras a), b) y d), y 9, apartado 1, letra a), tercer guion

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, también denominada «Directiva hábitats»): artículo 12

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»): artículos 16 y 17

Jurisprudencia de la Unión invocada

Sentencia de 4 de marzo de 2021, Föreningen Skydda Skogen y otros (C-473/19 y C-474/19, EU:C:2021:166)

Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en los asuntos acumulados *Föreningen Skydda Skogen y otros* (C-473/19 y C-474/19, EU:C:2020:699)

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

Sentencia de 2 de marzo de 2023, *Comisión/Polonia* (Gestión y buenas prácticas forestales) (C-432/21, EU:C:2023:139)

Sentencia de 26 de enero de 2012, *Comisión/Polonia* (C-132/11, no publicada, EU:C:2012:44)

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Loomakaitseadus (Ley de Protección Animal): artículo 7, apartado 1, punto 3

Looduskaitseadus (Ley de Protección de la Naturaleza): artículo 55, apartados 3, punto 4, y 6¹

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (Parte General del Código de Medio Ambiente): artículos 4, 5 y 11, apartado 1

Korrakaitseadus (Ley de Policía y Orden Público): artículo 5

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 En el primer procedimiento principal, OÜ Voore Mets (en lo sucesivo, «Voore Mets») realizó trabajos de tala de árboles en una finca de su propiedad durante la primavera de 2021, al amparo de una solicitud de gestión forestal registrada.
- 2 Mediante decisión de 17 de mayo de 2021, la Agencia del Medio Ambiente ordenó, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, número 3, de la Ley de Protección Animal, con el fin de proteger el anidamiento de aves, que se suspendieran los trabajos de tala en esta finca hasta el 21 de mayo de 2021. En la decisión se señala que está científicamente demostrado que en cada bosque se reproduce cuando menos una pareja de aves por hectárea, por lo que la continuación de la tala entraña el riesgo real de que se perturbe la reproducción y la crianza de las aves y que se destruyan o dañen los nidos.
- 3 Mediante decisión de 21 de mayo de 2021, la Agencia del Medio Ambiente ordenó que se suspendiera la tala de árboles en la finca en cuestión hasta el 31 de julio de 2021. Señaló en dicha decisión que, durante una inspección *in situ* realizada el 21 de mayo de 2021, se observaron en la finca aves que muy probablemente anidan en dicha zona, a saber, el mosquitero silbador, el chochín paleártico, el mirlo común, el zorzal común y el pinzón vulgar. Además, se encontraron dos posibles crías: se había descubierto un nido de trepador azul en una cavidad de pájaro carpintero y se observó también la actividad de una pareja

de camachuelos comunes. Como se señala en la decisión, en la finca de que se trata hay numerosos árboles huecos en los que podrían anidar las aves, pero no se observó tal cosa durante la inspección *in situ*. La tala se suspendió hasta el 31 de julio, con el fin también de garantizar la protección de crías tardías.

- 4 Voore Mets interpuso ante el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin) una reclamación de indemnización del daño, por importe de 2 403,52 euros, causado por la suspensión de los trabajos de tala de árboles de resultas de las decisiones de la Agencia del Medio Ambiente de 17 y 21 de mayo de 2021. Sostiene que los daños consistían en los gastos de transporte de la maquinaria forestal y del lucro cesante debido a la interrupción de los trabajos. Mediante sentencia de 18 de enero de 2022, el Tallinna Halduskohus desestimó la demanda. Declaró en dicha sentencia que la decisión de 17 de mayo de 2021 es conforme a Derecho y que la decisión de 21 de mayo de 2021 es ilegal por ser desproporcionada. A juicio de este órgano jurisdiccional, el demandante solo pudo verse privado del supuesto beneficio de resultas de la decisión conforme a Derecho de 17 de mayo de 2021.
- 5 Voore Mets interpuso recurso de apelación, mediante el que solicitó que se revocase la sentencia del Tallinna Halduskohus y se estimase la demanda interpuesta en primera instancia. Mediante sentencia de 11 de mayo de 2022, el Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tallin) desestimó el recurso y ratificó la sentencia del Tallinna Halduskohus.
- 6 En el segundo procedimiento principal, AS Lemeks Põlva (en lo sucesivo, «Lemeks Põlva») adquirió del propietario de una finca forestal el derecho a talar el bosque que crecía en dicha finca. La Agencia del Medio Ambiente confirmó las solicitudes de gestión forestal de 4 de mayo de 2021, autorizando así en dicha finca una tala selectiva en la zona 1 y una tala rasa en las zonas 2, 4, 5 y 6.
- 7 Mediante decisión de 21 de mayo de 2021, la Agencia del Medio Ambiente ordenó que se suspendiera provisionalmente hasta el 26 de mayo de 2021 la tala de árboles en la finca en cuestión con el fin de proteger el anidamiento de aves. Como se señala en dicha decisión, en cada bosque se reproduce cuando menos una pareja de aves por hectárea, por lo que la continuación de la tala entraña el riesgo real de que se perturbe la reproducción y la crianza de las aves y que se destruyan o dañen los nidos.
- 8 Mediante decisión de 26 de mayo de 2021, la Agencia del Medio Ambiente ordenó que dejaran de talarse árboles en la finca en cuestión hasta el 15 de julio de 2021. Según dicha decisión, en la inspección se observó que en la finca anidaban con seguridad el pico picapinos y el pinzón vulgar, probablemente el carbonero común y el arrendajo, y posiblemente el mosquitero común, el mosquitero silbador, la curruca mosquitera, el chochín paleártico, el acentor común y el petirrojo.

- 9 Lemeks Põlva interpuso ante el Tartu Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tartu) sendos recursos por los que solicitaba que se declarase la ilegalidad de las decisiones de la Agencia del Medio Ambiente de 21 y 26 de mayo de 2021. Mediante sentencia de 18 de mayo de 2022, el Tartu Halduskohus estimó parcialmente los recursos y declaró la ilegalidad de la decisión de la Agencia del Medio Ambiente de 27 de mayo de 2021.
- 10 En su recurso de apelación, la Agencia del Medio Ambiente solicitó que se revocase la sentencia del Tartu Halduskohus en la medida en que se estimaban en ella las demandas. Lemeks Põlva, mediante su recurso de casación, solicitó que se revocase la sentencia del Tartu Halduskohus en la medida en que se habían desestimado sus demandas. Mediante sentencia de 23 de marzo de 2023, el Tartu Ringkonnakohus (Tribunal de Apelación de Tartu) desestimó el recurso de apelación interpuesto por Lemeks Põlva, estimó el recurso de apelación de la Agencia del Medio Ambiente y revocó la sentencia del Tartu Halduskohus en la medida en que estimaba la demanda interpuesta en primera instancia.

Alegaciones esenciales de las partes del procedimiento principal

- 11 En su recurso de casación, Voore Mets solicita que se revoque la sentencia del órgano jurisdiccional de apelación, que se estime la demanda interpuesta en primera instancia y que se condene al recurrido en casación a abonarle una indemnización por importe de 2 403,52 euros o, con carácter subsidiario, en la cuantía que fije el tribunal.
- 12 Alega que la solicitud de gestión forestal le autoriza a realizar las talas durante un período de doce meses, pero que este derecho se vio vulnerado en virtud de la orden de suspensión de las mismas. Sostiene que realizó las talas a sabiendas de que no se causaría un daño desproporcionado a las aves. La práctica observada con anterioridad permitía albergar la expectativa legítima de que no se consideraría que la tala de árboles durante el período de reproducción destruye o daña de forma intencionada los nidos.
- 13 A su juicio, el objetivo del artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza no consiste en establecer una prohibición general y completa de la tala de árboles durante todo el período de reproducción de las aves. Para que se aplique el artículo 7, apartado 1, punto 3, de la Ley de Protección Animal, debe demostrarse la existencia de un riesgo, que deberá probarse de forma objetiva. El hecho de que en el bosque anide cuando menos una pareja de aves por hectárea no constituye un riesgo real y directo. En su opinión, la Directiva hábitats y la Directiva sobre las aves establecen niveles de protección distintos. La primera protege los hábitats y especies en peligro de extinción, mientras que la segunda protege a todas las aves. Además, el Tribunal de Justicia no ha interpretado todavía el concepto de «intencionalidad» en el sentido de la Directiva sobre las aves.

- 14 A juicio de Voore Mets, la decisión no es proporcionada porque la tala afecta únicamente al 0,2 % de las nidadas. El propietario está obligado a reforestar en un plazo de cinco años. De resultas de la obligación de reforestación, las aves dispondrán siempre de un bosque idóneo para anidar si en el año anterior se ha talado bosque en el antiguo lugar de anidación. Además, la Agencia del Medio Ambiente no ha tenido en cuenta los aspectos económicos y sociales (artículo 2 de la Directiva sobre las aves).
- 15 Mediante su recurso de casación, Lemeks Põlva solicita que se revoque en su totalidad la sentencia del Tartu Ringkonnakohus y que revoque parcialmente la sentencia del Tartu Halduskohus, y que se estimen las demandas en su totalidad, o bien se devuelva el asunto a la instancia de apelación para que esta se pronuncie de nuevo sobre el mismo.
- 16 A su juicio, prohibir la tala de árboles por el único motivo de que las aves puedan resultar perturbadas durante su período de reproducción no es proporcionado y no se ajusta a la finalidad de la Directiva sobre las aves. Los objetivos y el nivel de protección de la Directiva sobre las aves y de la Directiva son distintos. La suspensión de la tala de árboles solo puede ordenarse una vez que se haya detectado la cría de aves. Antes de la decisión de 21 de mayo de 2021, el recurrido en casación no detectó que en la finca estuviera nidificando ave alguna.
- 17 En su opinión, la Agencia del Medio Ambiente ha regulado la prevención de perturbaciones de las aves de una forma más rigurosa o igual de rigurosa que con respecto a las especies de aves de la categoría de protección I. Las especies de aves cuya presencia se ha constatado no son sensibles a las perturbaciones ni están protegidas. Si se constata con seguridad o probabilidad la existencia de un nido de aves, el recurrido en casación no estará autorizado a imponer restricciones de cualquier tipo. No se ha demostrado científicamente que la tala de árboles a principios del verano constituya la causa principal y esencial de la disminución de la población de algunas especies de aves.
- 18 Voore Mets y Lemeks Põlva han solicitado a Riigikohus (Tribunal Supremo) que no plantee ninguna petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia. A su juicio, en el presente asunto, ha de recurrirse a las conclusiones de la Abogada General presentadas en el asunto Skydda Skogen.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 19 A juicio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Riigikohus, para resolver los presentes asuntos acumulados es necesario recabar una decisión prejudicial de interpretación y de control de la validez de la Directiva sobre las aves.
- 20 A juicio de esta Sala, Voore Mets pretende realizar una tala rasa, en los términos de las notificaciones de gestión forestal, esto es, una tala en la que en el curso del año se abaten, en principio, todos los árboles de la finca forestal, con exclusión de los árboles semilleros y los árboles necesarios para garantizar la diversidad de la

flora y de la fauna. Además, Lemeks Põlva también pretende realizar principalmente talas rasas, pero solo en una zona tiene la intención de llevar a cabo una tala selectiva. La tala selectiva árboles de refugio se realiza para aumentar el valor del bosque, regular su densidad y composición y hacer posible el aprovechamiento de la madera de los árboles que caigan en un futuro próximo. En tal contexto, solo se tala una parte de los árboles correspondiente a la cantidad establecida por el Ministro competente mediante reglamento.

- 21 De conformidad con el artículo 7, apartado 1, punto 3, de la Ley de Protección Animal, la autoridad decisoria está facultada para detener las actividades forestales durante el período de reproducción de los animales de especies silvestres. Con arreglo al artículo 7, apartado 1, punto 3, de la Ley de Protección Animal, podrá ordenarse, en particular, la suspensión de la tala de árboles con el fin de garantizar la observancia de las prohibiciones contempladas en el artículo 55, apartado 6¹, cuando se dé el riesgo concreto de que se incumplan tales prohibiciones. De conformidad con el artículo 55, apartado 6¹, punto 1, de la Ley de Protección de la Naturaleza, está prohibido destruir o dañar de forma intencionada los nidos y huevos, así como quitar los nidos; con arreglo al punto 2 de este apartado, también se prohíbe perturbar a las aves de forma intencionada, en particular durante el período de reproducción y de crianza. Las disposiciones del artículo 55, apartados 3, punto 4, y 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza permiten sacrificar especímenes de las especies de animales de las categorías de protección I o II, incluidas las aves, así como perturbar a las aves o dañar sus nidos y huevos en casos excepcionales, cuando ello sea necesario para prevenir perjuicios importantes a los cultivos agrícolas, al ganado, a la piscicultura u otros valores importantes.
- 22 El artículo 7, apartado 1, punto 3, de la Ley de Protección Animal y el artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza transponen al Derecho interno, en particular, el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves. Lo que debaten primordialmente las partes ante el Riigikohus es la cuestión de las circunstancias que deben acreditarse para que las talas rasas y selectivas de árboles queden comprendidas en la prohibición contemplada en el artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza y las actuaciones contempladas en dicha disposición sean calificadas de intencionadas. Asimismo, es también objeto de los debates el modo en que ha de acreditarse la presencia de aves que aniden en los árboles que vayan a talarse, así como el modo en que debe valorarse el peligro que se cierne sobre las aves y sus nidos y huevos, y la medida en que son necesarias las restricciones espaciales y temporales para evitar este riesgo.
- 23 En relación con la Directiva sobre las aves, el Tribunal de Justicia Europeas ya ha declarado que:
 - las prohibiciones previstas en el artículo 5 comprenden todas las especies de aves silvestres comprendidas en el ámbito de aplicación territorial de la Directiva (sentencia Skydda Skogen, apartados 33 y ss.);

- los criterios con arreglo a los cuales los Estados miembros pueden establecer excepciones a las prohibiciones contempladas en la Directiva deben enunciarse en disposiciones legislativas nacionales formuladas en términos suficientemente claros y precisos (sentencia Comisión/Polonia, C-192/11, apartado 56);
 - todas las excepciones que establezcan los Estados miembros al artículo 5 deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 9, en particular, el requisito general de que no exista ninguna otra solución satisfactoria, y deberán ajustarse a las excepciones enumeradas en el artículo 9, letras a) a c) (sentencia dictada en el asunto C-432/21, apartados 80 y ss.).
- 24 En relación con la Directiva hábitats, entre cuyos objetivos principales se encuentra la protección de las especies en peligro, incluidas las aves, y de sus hábitats (considerando 6), el Tribunal de Justicia ha declarado que:
- las prohibiciones contempladas en el artículo 12, apartado 1, letras a) a c), también pueden aplicarse, en principio, a medidas tales como una medida de gestión forestal mediante la que se persigue manifiestamente un objetivo distinto de capturar, sacrificar o perturbar especímenes de una especie animal o de la destrucción o recogida intencionada de huevos;
 - la aplicación del sistema de protección establecido en estas disposiciones no depende de que una medida determinada entrañe el riesgo de que incida de forma negativa en el estado de conservación de la especie afectada;
 - las actuaciones mencionadas en estas disposiciones también serán intencionadas cuando el autor únicamente acepta la posibilidad de que se den las consecuencias mencionadas en esas disposiciones (sentencia Skydda Skogen, apartados 50 y ss., y sentencia Comisión/España, C-221/04, apartado 71).
- 25 Dado que el presente asunto no versa sobre especies mencionadas en el anexo IV, letra a), de la Directiva hábitats, el litigio deberá resolverse precisamente con arreglo a la Directiva sobre las aves. Con independencia de las afirmaciones del Tribunal de Justicia antes reproducidas, en el presente asunto se han suscitado cuestiones para las que ni la Directiva sobre las aves ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ofrecen una respuesta clara. Aun cuando el tenor de las prohibiciones establecidas en ambas Directivas recoge el artículo 6 del Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa, suscrito en Berna el 19 de septiembre de 1979, el Riigikohus no tiene la suficiente certeza acerca de si:
- la expresión «de forma intencionada», en el sentido del artículo 5 de la Directiva sobre las aves, debe interpretarse en el mismo sentido que en el artículo 12 de la Directiva hábitats;

- en el caso de que la expresión «de forma intencionada», en el sentido del artículo 5 de la Directiva sobre las aves, comprende también que se acepte la posibilidad de que se produzca la muerte o la perturbación de aves o bien que se destruyan o dañen sus nidos o huevos, qué circunstancias bastan para concluir que se acepta tal posibilidad;
 - si la expresión «para prevenir y perjuicios importantes a [...] los bosques», contenida en el artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guion, de la Directiva sobre las aves, permite establecer excepciones a las prohibiciones contempladas en el artículo 5 para prevenir perjuicios importantes a la silvicultura y si tales perjuicios pueden consistir en la pérdida o en una merma excesiva de los ingresos derivados de la tala de árboles.
- 26 A que los artículos 5 y 9 de la Directiva sobre las aves no resultan inequívocos en estas cuestiones apuntan también, en particular, las conclusiones de la Abogada General presentadas en el asunto *Skydda Skogen*, que el Tribunal de Justicia no siguió expresamente, pero que, no obstante, tampoco rebatió. La Abogada General señaló que el ámbito regulador de la Directiva sobre las aves es amplio, pues protege a todas las aves silvestres, incluidas las que no están en peligro. A su juicio, el objetivo de la Directiva sobre las aves no consiste en garantizar una protección rigurosa, esto es, la protección de cada espécimen. De conformidad con el artículo 2 de la Directiva sobre las aves, las poblaciones de las especies de aves deben mantenerse o adaptarse a un nivel que corresponda, en particular, a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas. Al mismo tiempo, los requisitos para establecer excepciones, contenidos en el artículo 9 de la Directiva sobre las aves, están formuladas en términos aún más estrictos que en el artículo 12 de la Directiva *hábitats*. Si no se persigue perjudicar a las aves, sino que únicamente se acepta tal posibilidad, las prohibiciones establecidas en el artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves se aplicarán, pues, en opinión de la Abogada General, en la medida en que ello sea necesario para mantener las especies en cuestión en el sentido del artículo 2 de dicha Directiva (conclusiones de la Abogada General, puntos 70 y ss.).
- 27 Otros Estados miembros han regulado, en relación con la silvicultura, diferentes excepciones a la prohibición de causar un perjuicio a las aves, además de Polonia (véase el asunto C-432/21) también, por ejemplo, Alemania (véase la *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege* —Ley relativa a la Protección de la Naturaleza y la Protección del Paisaje—, artículo 45, apartado 7). El Tribunal de Justicia no se pronunció sobre si hacía suyo el argumento de la Comisión según el cual las observaciones formuladas en la sentencia dictada en el asunto *Skydda Skogen* en relación con la intencionalidad son extrapolables al artículo 5, letras b) y d), de la Directiva sobre las aves (sentencia dictada en el asunto C-432/21, apartado 33).
- 28 A juicio del Riigikohus, no cabe dudar razonablemente de que una tala rasa que se realice durante el período de reproducción de las aves dará lugar de un modo más

o menos cierto a la destrucción de los nidos y huevos, así como a la muerte de las crías nacidas y a que se perturbe a las aves, cuando existen razones para suponer que en una finca forestal anidan aves en un número considerable. Si en una tala rasa se abate —a sabiendas o no— un árbol que acoge nidos, ello dará lugar forzosamente a la destrucción del nido. Aun cuando se mantenga en pie el árbol con nidos, lo que pone en peligro a las aves nidificantes será no solo el ruido perturbador, sino también la pérdida del hábitat anterior. En el caso de la tala selectiva de árboles, el riesgo de que se destruyan los nidos y mueran las aves jóvenes es menor porque solo se eliminan selectivamente una parte de los árboles del bosque.

- 29 La valoración del riesgo de causación de un perjuicio a las aves constituye una decisión de pronóstico (véase la sentencia de esta Sala n.º 3-17-1545/81, apartados 26 y 27), y significa forzosamente que deberá valorarse la probabilidad de que se produzcan consecuencias negativas. Para que se apliquen las prohibiciones contempladas en el artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza con la ayuda de las disposiciones contenidas en el artículo 7, apartado 1, punto 3 de la Ley de Protección Animal, no es necesario que exista una certeza absoluta o casi absoluta. Basta con que exista un riesgo concreto, esto es, una situación en la que, en virtud de una valoración objetiva de las circunstancias constatadas, pueda considerarse que es suficientemente probable que el bien jurídico objeto de protección resultará perjudicado en un futuro próximo (véanse el artículo 5 de la Parte General del Código del Medio Ambiente y el artículo 5, apartado 2, de la Ley de Policía y Orden Público). Para comprobar la existencia del riesgo no es necesario demostrar la ubicación de los nidos de aves por separado mediante la presentación de pruebas directas. En concordancia con el principio de cautela, con respecto a las crías de aves también pueden extraerse conclusiones indirectas recurriendo a datos ornitológicos generales y a los métodos reconocidos con carácter general en la ciencia. No parece descabellado constatar, sobre la base del tipo de bosque y de la observación de especímenes concretos, que durante el período de reproducción se den crías, aun cuando el gestor forestal haya detectado la presencia de aves en un momento concreto de la observación.
- 30 En la fundamentación de las primeras decisiones, adoptadas en un breve lapso (el 17 y el 21 de mayo de 2021), la Agencia del Medio Ambiente señaló, basándose en datos científicos, que en los bosques de Estonia se cría cuando menos una pareja de aves por hectárea. El posible perjuicio que se cause a unas pocas aves raras es un riesgo medioambiental que ha de reducirse mediante la adopción de medidas de precaución adecuadas (Parte General del Código del Medio Ambiente, artículos 4 y 1, apartado 1). Según la apreciación provisional de esta Sala, una pareja de aves por hectárea no rebasa el umbral a partir del cual quien realiza labores de tala de árboles acepta la posibilidad de que se produzca la muerte o la perturbación de aves o de que se destruyen o dañen sus nidos o huevos. Si en tal bosque, antes de la tala o durante la misma, se conoce que en la zona se levanta un árbol con nidos, este no podrá ser talado, de conformidad con el artículo 55, párrafo 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza. La tala del resto del bosque

significará, en el peor de los casos, la destrucción de nidos concretos con huevos o crías que han pasado desapercibidos. Preservar cada una de las aves o cada uno de los nidos no constituye el objetivo de la Directiva sobre las aves.

- 31 En el procedimiento judicial, la Agencia del Medio Ambiente ha alegado que el número de aves que podía haber probablemente en la finca forestal de las recurrentes en casación, a la vista del tipo de bosque y de la antigüedad del mismo, era claramente superior a la cantidad media durante el período de reproducción, situándose en entre 8 y 10 parejas por hectárea, es decir, en las fincas en cuestión, en un total de entre 74 y 93 parejas. A juicio de la Agencia del Medio Ambiente, esta hipótesis resulta confirmada, por ejemplo, por el hecho de que, en la observación de 21 de mayo de 2021, se detectó la probable presencia de cría de camachuelos y trepadores en la tala de Voore Mets. El descubrimiento de una pareja de camachuelos y de nido de trepadores azules no significa, a su juicio, que allí no aniden también otras aves. A ello apunta también la observación de aves en la misma finca, si bien fuera de la zona de tala. También se detectaron, con seguridad o probabilidad, crías de algunas especies de aves en el bosque de Lemeks Põlva.
- 32 De concurrir estas circunstancias adicionales, según la apreciación provisional de esta Sala, se acepta la posibilidad de que, como consecuencia de la tala rasa durante el período de reproducción, se maten aves o se destruyan sus nidos y huevos. La Sala no se adhiere a la tesis de Voore Mets según la cual las prohibiciones contempladas en el artículo 5 de la Directiva sobre las aves solo pueden aplicarse si el Estado miembro ha constatado previamente el estado satisfactorio de las especies en cuestión a la luz del artículo 2 de dicha Directiva. El Tribunal de Justicia ha declarado (sentencia Skydda Skogen, apartado 36) que la aplicación de las prohibiciones contempladas en el artículo 5 de la Directiva sobre las aves no está reservada en absoluto a las especies incluidas en la lista del anexo I de dicha Directiva, o a las que se encuentran en peligro a un determinado nivel, ni a las que cuya población sufre un declive a largo plazo. No obstante, resulta dudoso que una tala de árboles pueda ser vista como una muerte, perturbación, destrucción o perjuicio intencionados en el sentido del artículo 5 de la Directiva sobre las aves, cuando no existe motivo alguno para suponer que las aves en peligro aniden en la zona de la tala, y el objetivo de la actividad no consiste en matar o perturbar aves, ni tampoco en destruir o dañar sus nidos. La circunstancia de que todas las especies de aves deban estar comprendidas en el sistema de protección no significa forzosamente que todas las aves deban ser protegidas del mismo modo. El artículo 5 de la Directiva sobre las aves debe interpretarse con arreglo a su finalidad, esto es, tomando como referencia el artículo 2. Este problema solo lo puede resolver de forma vinculante el Tribunal de Justicia. El concepto de «intencionalidad», en el sentido del artículo 5 de la Directiva sobre las aves, es de carácter autónomo. Su contenido no se determina en función del Derecho interno.
- 33 Si se considera que las talas de que se trata suponen matar, perturba o perjudicar intencionadamente a las aves, o dañan o destruyen sus nidos, habrá de elucidarse

en el presente asunto si el artículo 9 de la Directiva sobre las aves permite establecer excepciones a las prohibiciones contempladas en el artículo 5, letras a), b) y d). A juicio de esta Sala, existen argumentos de peso a favor de afirmar que en el presente asunto cabe aplicar una excepción al amparo del artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guion, que permita prescindir de las citadas prohibiciones para prevenir daños considerables a la silvicultura, y que tales daños pueden consistir también, en principio, en la merma de los ingresos procedentes de la tala de árboles.

- 34 Si, de resultas de las prohibiciones de talar árboles durante el período de reproducción, no fuera posible durante largo tiempo extraer madera en absoluto o no hacerlo de forma económicamente rentable, podría causarse un perjuicio considerable al bosque en cuanto recurso económico. Para reforzar su tesis de que las decisiones son ilegales, las recurrentes en casación han alegado, en esencia, que pueden sufrir tal perjuicio cuando no es posible talar árboles en el momento en que necesita la empresa durante varios años consecutivos. Sobre todo han de ser vistos como tal posible daño el valor del bosque cuyo estado permite la extracción de madera y la pérdida de ingresos por su venta—incluidas las inversiones que no ha resultado rentables y la plusvalía económica generada por de la tala selectiva de árboles—. Aun cuando las recurrentes en casación no reclaman en el presente asunto una indemnización por el valor del bosque (Voore Mets reclama únicamente el resarcimiento del daño causado por la suspensión temporal de los trabajos), la posibilidad de que se produzca tal daño no carece de relevancia en el presente asunto, dado que ello pone de manifiesto la intensidad de la injerencia en el derecho básico de propiedad y en la libertad de empresa de las recurrentes en casación y, en función de cuál sea la interpretación del artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guion, de la Directiva sobre las aves podrá justificar que se establezca una excepción y, en última instancia, poner de manifiesto la ilegalidad de las decisiones adoptadas por el recurrido en casación.
- 35 Ha de darse por cierto que el artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guion, de la Directiva sobre las aves entiende también que los bosques son un recurso económico y tiene en cuenta el perjuicio que se produce cuando tal recurso no se utiliza. Esta disposición se basa en el artículo 9, apartado 1, segundo guion, del Convenio de Berna, según el cual cada Parte contratante del Convenio podrá establecer excepciones a las prohibiciones de causar daños a las especies para prevenir daños importantes en los bosques y otras formas de propiedad (en inglés: «forests, [...] and other forms of property»; en alemán: «Wäldern, [...] und anderem Eigentum», y en francés: «aux forêts, [...] et aux autres formes de propriété»). Ello apunta más bien a que la producción de un daño en los bosques en cuanto forma de propiedad también puede verse, en principio, en la Directiva como motivo para establecer excepciones. Este planteamiento se ajusta también al objetivo, contemplado en el artículo 2 de la Directiva, de equilibrar los intereses contrapuestos. La posibilidad de establecer una excepción para proteger la flora y la fauna como recursos naturales está prevista en el artículo 9, apartado 1, letra a), cuarto guion, de la Directiva sobre las aves.

- 36 A la luz de las consideraciones que preceden, si se invoca el artículo 9, apartado 1, letra a), tercer guion, de la Directiva sobre las aves, el perjuicio que se cause previsiblemente al gestor forestal y que justifique una excepción deberá ser tanto más grave cuanto menos estén expuestas a un riesgo las especies de aves en cuestión, más elevada sea la probabilidad de que estas sufran consecuencias y más graves sean tales consecuencias. De conformidad con el artículo 9, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, es requisito para el establecimiento de cualquier excepción que no exista ninguna otra solución satisfactoria. La solución satisfactoria no podrá ser puramente teórica. Habida cuenta de que en el artículo 2 de la Directiva sobre las aves se hace mención de las exigencias económicas, habrá de partirse de que la solución alternativa también deberá ser satisfactoria desde un punto de vista económico. El daño que sufran los bosques en cuanto forma de propiedad deberá soportarlo el gestor del bosque cuando deba prohibirse la tala de árboles para proteger especies de aves en peligro o bien la tala ponga en peligro la consecución de los objetivos de la Directiva por otro motivo. Con todo bien, si la tala de árboles no menoscaba los objetivos de la Directiva, habrá de permitirse, antes bien, la aplicación de excepciones cuando las alternativas no permitan talar el bosque de un modo económicamente rentable.
- 37 Por un lado, las recurrentes en casación en los asuntos acumulados no han formulado ninguna alegación convincente sobre la falta de alternativas. Voore Mets no afirma que en la finca en cuestión no sea técnicamente posible talar árboles en una época distinta de la del período de reproducción de las aves, sino que prefiere realizar la tala durante el período de reproducción, para poder utilizar de forma óptima sus medios de producción y su mano de obra. Ha señalado que en el grupo de empresas al que pertenece, solo entre el 10 y el 15 % de las talas anuales se realiza en primavera. Dado que, por otro lado, en ninguno de los dos asuntos acumulados se advierte la existencia de un probable riesgo para las especies de aves que se encuentren en un estado desfavorable o para la población necesaria de aves que se encuentren en la finca, no puede sostenerse la tesis de que tales consideraciones puedan justificar manifiestamente una excepción.
- 38 Sin esperar a que se pronuncie el Tribunal de Justicia sobre la cuestión fundamental de interpretación de la Directiva sobre las aves, esta Sala no cree posible valorar las circunstancias concretas, en particular lo relativo a si el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Primera Instancia y el Tribunal de Apelación han elucidado suficientemente los hechos, incluido el posible daño sufrido por los recurrentes en casación en el caso de que, como solución alternativa, se deban talar los árboles en las fincas en cuestión en otra época.
- 39 Las recurrentes en casación propugnan en esencia la tesis de que, si una tala de árboles no pone en riesgo el objetivo de adaptar las poblaciones de aves en el nivel necesario, es probable que la imposibilidad de aplicar la excepción antes descrita no guarde una proporción adecuada con la consecución del objetivo de la Directiva, en la que el propio legislador de la Unión consideró importante tener en cuenta también las exigencias económicas (artículo 2). De igual modo, a juicio de esta Sala, la imposibilidad de establecer una excepción o bien unos requisitos

excesivamente estrictos para tal excepción violarían la libertad de empresa y el derecho de propiedad, consagrados en los artículos 16 y 17 de la Carta, en razón de su falta de proporcionalidad. Por tal motivo, el Riigikohus considera igualmente necesario solicitar una decisión prejudicial sobre la compatibilidad de la Directiva sobre las aves con los Tratados y sobre su validez, en la medida en que descarta la posibilidad de establecer una excepción para prevenir perjuicios que derivaría del hecho de que no se talase el bosque en caso de que las respuestas a las cuestiones antes formuladas ponen de manifiesto que existe tal restricción.

- 40 Sin embargo, ha de hacerse constar que ni en el artículo 55, apartados 3, punto 4, y 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza ni en otras disposiciones legislativas estonias se establecen requisitos precisos en virtud de los cuales puedan establecerse excepciones al artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza y al artículo 5, letras a), b) y d), de la Directiva sobre las aves, transpuesto al Derecho nacional mediante aquella disposición, con el fin de evitar daños significativos a los bosques —incluida la pérdida de ingresos procedentes de la tala— (véase la sentencia dictada en el asunto C-432/21, apartado 73). Ahora bien, a juicio del Riigikohus, la falta de tal normativa no incide en modo alguno en la necesidad de recabar conclusiones claras sobre la interpretación y la plena validez de la Directiva. Si la decisión prejudicial pusiera de manifiesto que se ha atribuido a los Estados miembros un margen de actuación suficiente para permitir excepciones en materia de silvicultura, la falta de formulación de unas excepciones más precisas podría resultar inconstitucional o impedir la adopción de decisiones en el presente asunto y en circunstancias similares.
- 41 Esta Sala hace suya la tesis de las instancias anteriores según la cual la declaración de gestión forestal en vigor y la circunstancia de que esta no esté sujeta a condiciones no excluyen que se adopten decisiones con el fin de aplicar las prohibiciones derivadas del artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza. La autorización de la tala de árboles no concede un derecho incondicional a talar bosques. El artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza también deberá observarse durante la vigencia de una declaración de gestión forestal. A juicio de la Sala, resulta erróneo el argumento según el cual de este modo se impone al gestor forestal una obligación de realizar investigaciones ornitológicas. El gestor forestal deberá prevenir los perjuicios a las aves en la medida en que los pueda prever razonablemente. También cuando la Agencia del Medio Ambiente haya incurrido en un error al no supeditar la autorización de la tala de árboles a las condiciones necesarias para dar cumplimiento al artículo 55, apartado 6¹, de la Ley de Protección de la Naturaleza (véase a este respecto la sentencia de esta Sala n.º 3-21-979/44, apartado 26), ello tampoco eximirá al gestor forestal de cumplir las exigencias legales.
- 42 Una práctica administrativa, sobre todo cuando se pone de manifiesto *a posteriori* que era contraria a Derecho, no puede generar una confianza ilimitada y digna de protección en que la Administración actuará de forma similar en el futuro. En el caso de autos, no cabe afirmar que la práctica observada por la Agencia del Medio Ambiente sea arbitraria. Tal cambio se debió principalmente a la sentencia dictada

por el Tribunal de Justicia en el asunto Skydda Skogen. Una vez tramitado el procedimiento prejudicial, podrá elucidarse si las tesis formuladas en la citada sentencia también son extrapolables a la Directiva sobre las aves y si del Derecho de la Unión se desprende que, en términos generales, era necesario modificar tal práctica.

DOCUMENTO DE TRABAJO