Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA ĆAPETA
presentadas el 20 de abril de 2023 [1]

Asunto C-116/22

Comisión Europea
contra

República Federal de Alemania

«Incumplimiento de Estado — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículo 4, apartado 4 — Zonas especiales de conservación — Obligación de establecer objetivos de conservación»

I. Introducción

1. «Lo que hagamos entre 2020 y 2030 […] será decisivo para el futuro de la Tierra. El futuro no está decidido. Está en nuestras manos». [2]

2. La Unión Europea participa en la dirección del futuro a través de, en parte, la Directiva sobre los hábitats. [3]

3. El presente asunto forma parte de la serie de asuntos mediante los cuales la Comisión Europea aplica dicho instrumento. Dicha institución ha iniciado un procedimiento de infracción contra la República Federal de Alemania con arreglo al artículo 258 TFUE por haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

4. En efecto, este es el cuarto recurso por incumplimiento que se ha interpuesto en este ámbito ante el Tribunal de Justicia, tras las sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Portugal (Designación y protección de las zonas especiales de conservación), [4] y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia, [5] junto con el asunto pendiente C-444/21, Comisión/Irlanda (Protección

1 Lengua original: inglés.

2 Clay, J. (dir.): *Los límites de nuestro planeta: Una mirada científica*, documental original de Netflix (narrado por D. Attenborough y J. Rockström), 2021.

3 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 su versión modificada en último lugar por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

4 C-290/18, no publicada, EU:C:2019:669.

5 C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047.

de zonas especiales de conservación), en el que he presentado recientemente mis conclusiones.[6] Además, existe otro recurso similar pendiente ante el Tribunal de Justicia[7] y está en curso una serie de procedimientos de infracción contra varios otros Estados miembros.[8]

5. Tras describir brevemente el desarrollo del presente procedimiento de infracción contra Alemania (II), abordaré en primer lugar la Directiva sobre los hábitats y los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de esta (III). A continuación, analizaré, tal como ha solicitado el Tribunal de Justicia, la segunda imputación formulada por la Comisión en el presente asunto, basada en la infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats en relación con los requisitos de los objetivos de conservación (IV).

II. Desarrollo del presente asunto: procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

6. El presente asunto versa sobre el cumplimiento por Alemania de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats en las regiones biogeográficas alpina, atlántica y continental.[9]

7. Con respecto a cada una de estas regiones, la Comisión elaboró, mediante Decisiones adoptadas en 2003 y en 2004, una lista de lugares de importancia comunitaria (en lo sucesivo, «LIC») en el territorio de Alemania.[10] La Comisión actualizó posteriormente esas listas, en particular en virtud de dos Decisiones adoptadas en 2007 y en 2008.[11] El presente asunto versa sobre un total de 4 606 lugares enumerados en estas Decisiones de la Comisión.

8. Después de las investigaciones realizadas en el marco de un procedimiento EU Pilot, la Comisión remitió a Alemania el 27 de febrero de 2015 un escrito de requerimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE, en el que consideró que dicho Estado miembro no había designado una serie de LIC como zonas especiales de conservación (en lo sucesivo, «ZEC») y que no había adoptado las medidas de conservación necesarias, incumpliendo así las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

6 C-444/21, EU:C:2023:90.

7 Véase el asunto C-85/22, Comisión/Bulgaria, pendiente.

8 La Comisión ha indicado en su demanda presentada en el presente asunto que existen procedimientos de infracción del mismo tipo en los que están implicados Bélgica, España, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

9 Las regiones mencionadas forman parte de la red Natura 2000. Véanse asimismo los puntos 21 a 23 de las presentes conclusiones.

10 Decisión 2004/69/CE de la Comisión, de 22 de diciembre de 2003, por la que se adopta la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DO 2004, L 14, p. 21); Decisión 2004/813/CE, de 7 de diciembre de 2004, por la que se aprueba, de conformidad con la Directiva [sobre los hábitats], la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2004, L 387, p. 1); Decisión 2004/798/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva [sobre los hábitats], la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2004, L 382, p. 1). El plazo de seis años para designar esos lugares como zonas especiales de conservación previsto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats finalizó el 22 de diciembre de 2009 en el caso de la región biogeográfica alpina y el 7 de diciembre de 2010 en el de las regiones biogeográficas atlántica y continental.

11 Decisión 2008/218/CE de la Comisión, de 25 de enero de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva [sobre los hábitats], la primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DO 2008, L 77, p. 106); Decisión 2008/23/CE de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva [sobre los hábitats], una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2008, L 12, p. 1); Decisión 2008/25/CE de la Comisión, de 13 de noviembre de 2007, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva [sobre los hábitats], una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2008, L 12, p. 383). El plazo de seis años previsto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats para esos lugares adicionales era el 25 de enero de 2014 en el caso de la región biogeográfica alpina, el 12 de noviembre de 2013 en el de la región biogeográfica atlántica y el 13 de noviembre de 2013 en el caso de la región biogeográfica continental. Así, considerando la primera de estas Decisiones, el plazo de seis años previsto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats para los lugares adicionales finalizó a más tardar el 25 de enero de 2014.

9. El 24 de junio de 2015, Alemania respondió al escrito de requerimiento, indicando los avances realizados en la designación de las ZEC y en la adopción de medidas de conservación. Además, los días 14 de enero de 2016, 7 de abril de 2016, 25 de julio de 2016, 23 de diciembre de 2016, 27 de julio de 2017, 22 de diciembre de 2017 y 3 de agosto de 2018, Alemania envió a la Comisión siete actualizaciones sobre la designación de las ZEC y la adopción de medidas de conservación.

10. Es importante observar, a efectos de las presentes conclusiones, que, el 26 de enero de 2019, la Comisión envió a Alemania un escrito de requerimiento adicional en el que afirmaba que, al no haber establecido, de manera generalizada y persistente, objetivos de conservación y medidas de conservación que fueran suficientemente detallados y específicos de los lugares en cuestión, dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6 de la Directiva sobre los hábitats.

11. Los días 26 de abril y 11 de junio de 2019, Alemania respondió al escrito de requerimiento adicional, indicando los avances realizados en la designación de las ZEC y en la adopción de medidas de conservación. Rebatió la opinión de la Comisión sobre las obligaciones previstas en la Directiva sobre los hábitats en relación con los objetivos de conservación y las medidas de conservación.

12. El 13 de febrero de 2020, la Comisión remitió un dictamen motivado a Alemania, en el que consideró que las infracciones alegadas de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats persistían. A petición de dicho Estado miembro, la Comisión, mediante escrito de 12 de marzo de 2020, amplió el plazo de respuesta al dictamen motivado hasta el 13 de junio de 2020.

13. El 12 de junio de 2020, Alemania respondió al dictamen motivado. En particular, expuso los avances realizados para completar la designación de las ZEC y la adopción de medidas de conservación. Mantuvo su desacuerdo con la opinión de la Comisión sobre los requisitos previstos en la Directiva sobre los hábitats en relación con los objetivos de conservación y las medidas de conservación.

14. Mediante escrito de demanda presentado el 18 de febrero de 2022, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE, por considerar que, a 13 de junio de 2020, Alemania no había cumplido aún sus obligaciones derivadas de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

15. Mediante su primera imputación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que Alemania ha infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al no haber designado una serie de lugares de su territorio como ZEC (88 de los 4 606 LIC).

16. Mediante su segunda imputación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que Alemania ha infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en primer lugar, al no haber establecido ningún objetivo de conservación para 88 de los 4 606 LIC y, en segundo lugar, al haber establecido, de manera generalizada y persistente, objetivos de conservación insuficientemente específicos en las ZEC designadas.

17. Mediante su tercera imputación, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que Alemania ha infringido el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en primer lugar, al no haber fijado ningún tipo de medida de conservación en el caso de 737 de los 4 606 LIC y, en segundo lugar, al haber fijado, de manera generalizada y persistente, medidas de conservación que no satisfacen las exigencias de dicha disposición.

18. En su escrito de contestación de 23 de mayo de 2022, Alemania solicita que el Tribunal de Justicia desestime por infundado el presente recurso en su totalidad.

19. La Comisión y Alemania presentaron también un escrito de réplica y un escrito de dúplica el 4 de julio y el 16 de agosto de 2022, respectivamente.

20. Con arreglo al artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, no se celebró vista.

III. Directiva sobre los hábitats y artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de esta

A. Natura 2000 y las tres regiones biogeográficas en cuestión

21. Procede recordar [12] que las ZEC establecidas en virtud de la Directiva sobre los hábitats, [13] junto con las zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») establecidas en virtud de la Directiva 2009/147/CE, [14] forman parte de Natura 2000, [15] una red ecológica europea coherente que persigue la supervivencia a largo plazo de los hábitats y especies más amenazados de la Unión.

22. Las regiones alpina, atlántica y continental objeto del presente asunto forman parte de Natura 2000, que se divide en cinco regiones biogeográficas marinas y nueve regiones biogeográficas terrestres. [16]

23. La región biogeográfica alpina, denominada «la cima de Europa», incluye cinco de las cordilleras de mayor altitud y extensión y presenta una biodiversidad muy rica, con casi las dos terceras partes de las plantas del continente europeo representadas en ella. [17] La región biogeográfica atlántica, conocida como «la franja occidental de Europa», abarca dos de los mares más productivos del mundo (el mar del Norte y el océano Atlántico) y más de la mitad del litoral de la Unión, que también es rico en hábitats y especies. [18] La región biogeográfica continental,

[12] Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (Protección de zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:90), puntos 25 a 28.

[13] Véanse el artículo 3, apartado 1, y los considerandos sexto y séptimo de la Directiva sobre los hábitats.

[14] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), que derogó la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 1979, L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125).

[15] A modo de curiosidad, en el proceso decisorio, el Parlamento Europeo presentó una enmienda para denominarla «Natura Semper», que fracasó. Véase, a este respecto, la posición del Parlamento Europeo en primera lectura sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la protección de los hábitats naturales y seminaturales y de la fauna y flora silvestres, enmienda n.º 13 (DO 1990, C 324, p. 26).

[16] Véase, por ejemplo, el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, «Estado de la naturaleza en la Unión Europea. Informe sobre el estado y las tendencias de los tipos de hábitats y las especies regulados por las Directivas de Aves y de Hábitats durante el período 2013-2018» [COM(2020) 635 final], Bruselas, 15 de octubre de 2020, p. 1.

[17] Véase, por ejemplo, Comisión: «Natura 2000 en la región alpina», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2005; Agencia Europea de Medio Ambiente: «Biogeographical regions in Europe: The Alpine region – mountains of Europe», 2008, disponible en: https://www.eea.europa.eu/publications/report_2002_0524_154909/biogeographical-regions-in-europe.

[18] Véase, por ejemplo, Comisión: «Natura 2000 en la región atlántica», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2009.

denominada «el corazón de Europa», abarca más de una cuarta parte de la Unión, presenta un alto grado de biodiversidad y es conocida en particular por albergar numerosas especies animales y vegetales raras. [19]

B. El sistema de la Directiva sobre los hábitats reexaminado

24. Tal como expuse con detalle en mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (Protección de zonas especiales de conservación), [20] los Estados miembros contribuyen a la constitución de Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies pertinentes enumerados en los anexos de la Directiva sobre los hábitats, que designan como ZEC.

25. En resumen, la Directiva sobre los hábitats prevé que las ZEC se desarrollen en fases, empezando por la aportación de los Estados miembros, sobre cuya base la Comisión establece la lista de LIC mediante un acto vinculante. Una vez que ese acto vinculante entra en vigor, los Estados miembros disponen de un plazo de seis años para designar formalmente esos LIC como ZEC y para establecer las medidas de conservación necesarias.

26. El artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats exige a los Estados miembros que designen ZEC. Dicho artículo tiene el siguiente tenor:

«Una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares [para] el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del Anexo I o de una especie de las del Anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.»

27. Al mismo tiempo que se designa una ZEC, un Estado miembro también debe adoptar las medidas de conservación necesarias. Esto se dispone en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, que reza como sigue:

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

28. Aunque la Directiva sobre los hábitats establece las obligaciones que incumben a los Estados miembros en dos disposiciones distintas, la designación de ZEC y la fijación de las medidas de conservación necesarias constituyen un conjunto indivisible para alcanzar los objetivos de Natura 2000. Procede recordar que el objetivo de la Directiva sobre los hábitats es obtener resultados reales en las partes designadas de la naturaleza. [21]

[19] Véase, por ejemplo, Comisión, «Natura 2000 in the continental region», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2005.

[20] Véase C-444/21, EU:C:2023:90, puntos 29 a 53.

[21] Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (Protección de zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:90), punto 9.

29. En relación con los lugares del territorio alemán pertinentes en el presente asunto, el plazo para cumplir las obligaciones derivadas tanto del artículo 4, apartado 4, como del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats expiró a más tardar en 2014 (véase la nota 11 de las presentes conclusiones).

30. Ni el artículo 4, apartado 4, ni el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats mencionan expresamente el establecimiento de objetivos de conservación. El Tribunal de Justicia ha considerado que el requisito de establecer objetivos de conservación era, no obstante, un paso obligatorio y necesario entre la designación de las ZEC, como exige el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, y la puesta en marcha de medidas de conservación, como exige el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva. [22]

31. En realidad, los objetivos de conservación por los que un lugar concreto ha sido seleccionado para ser protegido como ZEC ya existían antes de su designación formal, al menos hasta cierto punto. Esto parece reconocerse en la jurisprudencia relativa al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. [23] Esta disposición, que es la única que menciona expresamente los objetivos de conservación, [24] tiene por objeto salvaguardar la posibilidad de alcanzar los objetivos de la futura ZEC desde el momento de su inclusión en la lista de LIC, exigiendo una autorización previa para cualquier proyecto que pueda poner en peligro dichos objetivos. Por lo tanto, como señaló la Abogada General Kokott, «si bien en el momento de su inclusión en la lista comunitaria aún no se establecen expresamente determinados objetivos de conservación, estos se deducen del conjunto de los hábitats y las especies para los que ha sido protegido el lugar […]». [25]

32. Dado que los objetivos de conservación reflejan las razones por las que el lugar concreto debe designarse como ZEC en primer lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia solo ha exigido lógicamente que dichos objetivos de conservación se expresen en el momento en que se designa formalmente una ZEC. La expresión de objetivos de conservación es, por tanto, parte de la designación formal de una ZEC. En consecuencia, los objetivos de conservación deben establecerse en el mismo plazo de seis años previsto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. [26]

33. A la luz de lo anterior, examinaré ahora la segunda imputación formulada por la Comisión en el presente asunto.

IV. Segunda imputación, por la que se alega la infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats

34. Mediante su segunda imputación, la Comisión alega que Alemania ha infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al no haber establecido ningún objetivo de conservación para algunos de los 4 606 lugares en cuestión.

[22] Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 52.

[23] Véase la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 54.

[24] Los objetivos de conservación también se mencionan en los considerandos octavo y décimo de la Directiva sobre los hábitats.

[25] Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto CFE y Terre wallonne (C-43/18 y C-321/18, EU:C:2019:56), punto 76.

[26] Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 53.

35. La Comisión formula, en esencia, dos tipos de alegaciones. En primer término, algunos lugares (88 de los 4 606 lugares) no tienen ningún objetivo de conservación. En segundo término, en muchos lugares, los objetivos de conservación no están cuantificados ni son mensurables, no distinguen entre el mantenimiento y el restablecimiento de los intereses protegidos presentes en el lugar y no son vinculantes respecto de terceros. La Comisión alega además que el segundo tipo de infracción tiene carácter generalizado y persistente.

36. A continuación, examinaré cada una de estas alegaciones por separado.

A. Alegación de que Alemania no ha establecido ningún tipo de objetivo de conservación para determinados lugares

37. La Comisión alega que, sobre la base de la información facilitada por Alemania en el marco del procedimiento administrativo previo, existen 88 lugares para los que no se ha establecido ningún tipo de objetivo de conservación. Invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que exige el establecimiento de objetivos de conservación para cada ZEC.

38. En respuesta a esta alegación, Alemania afirma que, entre la fecha de envío del dictamen motivado y el 31 de marzo de 2022, ha establecido objetivos de conservación específicos para esos lugares, excepto para unos pocos que se prevé que sean retirados de la lista de lugares en la próxima actualización.

39. Como ya se ha mencionado (véanse los puntos 30 y 32 de las presentes conclusiones), el establecimiento de objetivos de conservación es obligatorio de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Los Estados miembros deben establecer tales objetivos para los lugares designados como ZEC en el plazo de seis años que señala dicho artículo.

40. Como ha indicado la Comisión, Alemania no niega no haber establecido objetivos de conservación para al menos algunos de los lugares en cuestión antes de la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, que era el 13 de junio de 2020 (véase el punto 12 de las presentes conclusiones). [27]

41. En estas circunstancias, considero que debe estimarse la alegación de la Comisión de que una serie de lugares carece de objetivos de conservación.

B. Alegación de que los objetivos de conservación establecidos por Alemania no son suficientemente específicos y de que dicho Estado miembro ha cometido una infracción generalizada y persistente

42. La Comisión alega que, sobre la base de la información facilitada por Alemania en el marco del procedimiento administrativo previo, dicho Estado miembro ha incumplido de forma generalizada y persistente las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al haber establecido sistemáticamente objetivos de conservación

[27] Según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento por parte de un Estado miembro debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro de que se trate tal como esta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado y el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración los cambios ocurridos posteriormente. Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Alemania (C-71/99, EU:C:2001:433), apartado 29, y de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), apartado 56.

que no cumplen las exigencias de dicha disposición. En primer lugar, no están cuantificados ni son mensurables. En segundo lugar, no distinguen entre el mantenimiento y el restablecimiento de los intereses protegidos presentes en el lugar. En tercer lugar, no son vinculantes respecto de terceros.

43. Además, la Comisión afirma no solo que algunos objetivos de conservación no son suficientemente específicos, sino también que reflejan una pauta de incumplimiento generalizado y persistente cometido por Alemania.

44. Alemania sostiene no haber cometido una infracción generalizada y persistente del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. No se discute que los Estados miembros están obligados a establecer objetivos de conservación específicos para los lugares. No obstante, Alemania niega que la Directiva sobre los hábitats exija que los objetivos de conservación sean cuantificables en todos los casos y que deba distinguirse entre el mantenimiento y el restablecimiento de los intereses protegidos. Por último, Alemania aduce que los objetivos de conservación definidos en su marco jurídico son vinculantes. Alemania considera que el punto de vista de la Comisión no encuentra ningún fundamento ni en las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que puede ser contrario a los objetivos de dicha Directiva.

45. Por lo tanto, la controversia entre las partes relativa a la alegación que figura en este epígrafe es una controversia sobre el Derecho y no sobre los hechos. Alemania no discute los hechos expuestos por la Comisión. Más bien alega que estos hechos no constituyen un incumplimiento de la obligación de establecer objetivos de conservación suficientemente claros. En otras palabras, Alemania se opone a la interpretación que hace la Comisión de lo que se exige para que un objetivo de conservación sea suficientemente específico.

46. A mi modo de ver, la interpretación de la Comisión según la cual los Estados miembros deben establecer siempre objetivos de conservación que sean cuantificables y que distingan entre metas de mantenimiento y metas de restablecimiento no se infiere de la Directiva sobre los hábitats. Además, no puede sostenerse la posición de la Comisión sobre lo que son los efectos vinculantes de la designación como ZEC. Si el Tribunal de Justicia acepta la interpretación que propongo, debería desestimar la alegación de la Comisión de que Alemania ha incumplido de forma generalizada y persistente la obligación de establecer objetivos de conservación suficientemente específicos que cumplan las exigencias del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

1. Alegación de que los objetivos de conservación deben cuantificarse

47. La Comisión alega que existen numerosos lugares que no contienen elementos cuantificados y mensurables.[28] La Comisión afirma que el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats exige que los objetivos de conservación contengan elementos que indiquen cuantitativamente qué

[28] En sus escritos presentados ante el Tribunal de Justicia, la Comisión cita dos ejemplos: 1) con respecto a los lugares en los que está presente el tipo de hábitat (6510) Prados pobres de siega de baja altitud (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*), el estado federado de Baviera establece los siguientes objetivos de conservación: «Garantía de un estado de conservación favorable mediante el mantenimiento, o, en su caso, el restablecimiento, de un equilibrio favorable de nutrientes para este tipo de hábitat y gestión adecuada al lugar existente»; y 2) con respecto al mejillón de río de cáscara gruesa (*Unio crassus*), el estado federado de Baden-Wurtemberg establece, en un lugar concreto, el siguiente objetivo de conservación: «Mantenimiento de corrientes y zanjas ricas en estructuras, con un flujo continuo, de moderado a fuerte, con un substrato de arenoso a pedregoso, con un suministro de oxígeno elevado — Mantenimiento de un muy buen estado o de un potencial químico y ecológico de las aguas sin contaminación nociva de los sedimentos finos o de los nutrientes — Mantenimiento de corrientes continuas con poblaciones de peces hospedadores suficientemente importantes — Mantenimiento de las especies también con vistas a un mantenimiento adecuado de los cursos de agua».

contribución específica debe aportar el lugar protegido para alcanzar un estado de conservación favorable a nivel nacional para los hábitats o las especies (como el aumento de la población de determinadas especies en un número preciso de nuevos individuos).

48. La Comisión entiende la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que exige que los objetivos de conservación sean suficientemente específicos en el sentido de que deben cuantificarse (a). La Comisión también se basa en los objetivos (b) y en el tenor (c) de la Directiva sobre los hábitats, y cita ejemplos de otros Estados miembros que introdujeron objetivos de conservación cuantificados (d).

49. Alemania rebate las alegaciones de la Comisión. En particular, este Estado miembro sostiene que los objetivos de conservación específicos, cuantificados o no, deben ser verificables. Si bien es posible un enfoque puramente cuantitativo para determinados tipos de hábitats y especies, no es adecuado como criterio general. En primer lugar, el hecho de que se alcance o no la cifra preestablecida no refleja el estado del lugar de conservación. En segundo lugar, dicho enfoque no es adecuado para los lugares de conservación complejos o dinámicos. En tercer lugar, no tiene en cuenta el carácter coherente de la red Natura 2000 ni la existencia de vínculos ecológicos dentro de dicha red (e).

50. Contrariamente a las alegaciones de la Comisión, no estoy convencida de que los objetivos de conservación no se ajusten a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats por el mero hecho de que no están cuantificados. Abordaré, sucesivamente, las alegaciones formuladas por la Comisión y las de Alemania.

a) Alegaciones de la Comisión basadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

51. En la jurisprudencia invocada por la Comisión, en particular la sentencia Comisión/Grecia,[29] el Tribunal de Justicia consideró que los objetivos de conservación eran insuficientes porque eran demasiado generales e imprecisos y no se referían a los principales tipos de hábitats y especies presentes en el lugar. No puede deducirse de dicha sentencia que suficientemente específico signifique cuantificado.

52. Así pues, la jurisprudencia aún no ha respondido a la cuestión de si el requisito de que los objetivos de conservación sean suficientemente específicos implica que siempre deban cuantificarse. Propongo al Tribunal de Justicia que adopte la interpretación de que, para ser suficientemente precisos, los objetivos de conservación no siempre deben cuantificarse.

53. De la jurisprudencia se desprende que los objetivos de conservación no pueden ser vagos. Deben permitir comprobar si las medidas basadas en esos objetivos permiten alcanzar el estado deseado de conservación del lugar. Sin embargo, estoy de acuerdo con Alemania en que no puede establecerse de manera general si tal especificidad suficiente requiere una cuantificación, sino que depende más bien de las circunstancias del lugar concreto. A veces, los objetivos de conservación deben expresarse en cifras, pero la cuestión de si es así solo puede determinarse caso por caso.[30]

[29] Véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020 (C-849/19, no publicada, EU:C:2020:1047), en particular apartados 57 a 59.

[30] En su Nota sobre el establecimiento de objetivos de conservación de los espacios Natura 2000, 2012, disponible en: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_ES.pdf, p. 7, la Comisión señala: «Los objetivos de conservación de los espacios Natura 2000 tienen que ser lo más claros y simples posible y deben propiciar la aplicación de medidas de conservación operativas. Deben venir especificados en términos concretos y, *siempre que sea posible*, han de ser cuantificables (número o dimensión)» (el subrayado es mío). Parece, pues, que la propia Comisión no considera que los objetivos de conservación deban expresarse siempre en cifras.

54. Corresponde a la Comisión demostrar en el caso específico que la protección de los tipos de hábitats y especies en el lugar concreto requiere el establecimiento de objetivos de conservación cuantificados.

55. La posición que se propone adoptar de que los objetivos de conservación no necesariamente deben cuantificarse se ve respaldada por la doctrina. Se ha señalado que uno de los principales elementos de los objetivos de conservación es la importancia ecológica de los lugares, que se mide con arreglo a los criterios establecidos en el anexo III de la Directiva sobre los hábitats, que son tanto cualitativos como cuantitativos. [31]

b) Alegaciones de la Comisión basadas en los objetivos de la Directiva sobre los hábitats

56. La Comisión defiende su postura de que los objetivos de conservación deben cuantificarse basándose en el artículo 1 de la Directiva sobre los hábitats, que define el «estado de conservación favorable» que debe lograrse para los tipos de hábitats y las especies.

57. Sin embargo, esta alegación no es convincente, puesto que los elementos que permiten evaluar lo que es un estado de conservación favorable son tanto cualitativos como cuantitativos. [32]

58. La Comisión alega además que los Estados miembros acordaron, en el marco del Comité mencionado en el artículo 20 de la Directiva sobre los hábitats, establecer valores de referencia cuantificados que indiquen el umbral a partir del cual se alcanza un estado de conservación favorable de un tipo de hábitat o especie a efectos de sus obligaciones de información previstas en el artículo 17 de dicha Directiva. La Comisión concluye sobre esta base que los objetivos de conservación deben cuantificarse asimismo con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

59. La Comisión se basa además en datos empíricos que figuran en el informe alemán para el período 2013-2018 con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, que demuestran que alrededor del 80 % de los tipos de hábitats y especies protegidos en Alemania siguen teniendo un estado de conservación desfavorable. Sostiene que Alemania no ha logrado alcanzar un estado de conservación favorable debido a la falta de objetivos de conservación cuantificados.

60. Alemania rechaza en primer lugar la relación establecida por la Comisión entre los valores de referencia y los requisitos que deben cumplir los objetivos de conservación con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Estos valores de referencia no son más que un medio para cumplir las obligaciones de información previstas en el artículo 17 de dicha Directiva y no se refieren específicamente a la situación en las diferentes ZEC, sino a todo el territorio del Estado miembro de que se trate. Además, si un informe concluye que aún no se ha alcanzado un estado de conservación favorable para determinados hábitats o especies, no cabe deducir de ello que los objetivos de conservación establecidos para ZEC específicas sean insuficientes. Solo es posible concluir que dichos objetivos de conservación no se han alcanzado en su conjunto. Alemania rechaza que las tendencias señaladas, aunque sean desfavorables, se deban a la falta de objetivos de conservación cuantificados.

[31] Véase, en este sentido, Stahl, L.: «The concept of "conservation objectives" in the Habitats Directive: a need for a better definition?», en Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. y van Hoorick, G. (eds.): *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Londres, 2015, p. 56, en p. 63.

[32] Véase el artículo 1, letras e) e i), de la Directiva sobre los hábitats.

61. Estoy de acuerdo con Alemania. No acabo de ver la relación entre los umbrales cuantitativos no alcanzados acordados a efectos de información y la alegación de que los objetivos de conservación deben cuantificarse.

c) Alegaciones de la Comisión basadas en el tenor de la Directiva sobre los hábitats

62. La Comisión invoca además el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats.

63. En relación con las alegaciones basadas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, no consigo ver cómo la falta de objetivos de conservación cuantificados entraría en conflicto con los requisitos de adoptar las medidas de conservación necesarias. En efecto, como he señalado en mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (Protección de zonas especiales de conservación),[33] las medidas de conservación deben responder a los objetivos de conservación. Sin embargo, esto no implica que tales objetivos deban cuantificarse siempre.

64. La Comisión también basa sus alegaciones en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, afirmando que solo los objetivos de conservación determinados cuantitativamente pueden servir de criterio de evaluación de los efectos de un plan o proyecto en el lugar. Los efectos negativos sobre los objetivos de conservación solo pueden excluirse con certeza si están suficientemente especificados mediante elementos cuantitativos. Para fundamentar este punto, la Comisión cita un ejemplo. Explica que una evaluación de los efectos que una central hidroeléctrica propuesta podría tener en una especie de peces protegida en una zona protegida solo puede aportar la certeza exigida por el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats si los objetivos de conservación de la zona proporcionan las cifras sobre el número de especímenes de esa especie de peces y su estructura de edad necesarias para determinar un estado de conservación favorable.

65. Sin embargo, en un asunto que se asemeja a tal situación, el Tribunal de Justicia se pronunció sobre el cumplimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats sin disponer de tales objetivos de conservación cuantificados.

66. El asunto que tengo en mente es el asunto Comisión/Alemania.[34] En dicho asunto, la Comisión había iniciado un procedimiento de infracción contra Alemania basándose, en particular, en que dicho Estado miembro había evaluado erróneamente determinadas medidas con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Estas medidas se referían a un paso de migración aguas arriba para peces situado cerca de la central de Moorburg, destinado a compensar las pérdidas de especímenes durante el funcionamiento de la central, que requería la captación de grandes cantidades de agua de un río cercano. Dicho río constituía una vía migratoria para varias especies de peces cubiertas por varias zonas Natura 2000 situadas río arriba cuyos objetivos de conservación incluían a tales especies.

67. En su sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el paso de migración aguas arriba permitía un refuerzo de las poblaciones de peces migratorios, al ofrecer a estas especies la posibilidad de alcanzar más rápidamente sus zonas de reproducción, y, por lo tanto, compensaba las pérdidas cerca de la central de Moorburg, de modo que los objetivos de conservación de las zonas

[33] Véase C-444/21, EU:C:2023:90, punto 87.

[34] Véase la sentencia de 26 de abril de 2017 (C-142/16, EU:C:2017:301), en particular apartados 6 a 9 y 14.

Natura 2000 situadas río arriba de dicha central no se verían afectados de manera significativa. El Tribunal de Justicia realizó esta evaluación sin basarse en ningún objetivo de conservación cuantificado. [35]

68. Además, la jurisprudencia contiene otros ejemplos que ilustran que el Tribunal de Justicia pudo apreciar si se cumplían las obligaciones establecidas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats sin contar con objetivos de conservación cuantificados. [36]

69. Por lo tanto, considero que la argumentación de la Comisión basada en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no respalda la afirmación de que los objetivos de conservación deben cuantificarse siempre.

d) Alegaciones de la Comisión basadas en ejemplos de otros Estados miembros

70. Por último, la Comisión alega que su insistencia en la cuantificación no es irrazonable porque hay Estados miembros que establecen objetivos de conservación cuantificados, y cita ejemplos procedentes de Bélgica, Bulgaria, Lituania y Rumanía. [37]

71. Alemania responde a esta argumentación afirmando que los ejemplos elegidos son anecdóticos y no demuestran un enfoque general a la hora de establecer objetivos de conservación. Señala asimismo que los Estados miembros afectados se encuentran entre aquellos contra los que la Comisión ha incoado procedimientos de infracción por supuesta infracción de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

72. En mi opinión, no es posible llegar a una conclusión acerca de los requisitos establecidos en la Directiva sobre los hábitats basada en la práctica de los Estados miembros. En consecuencia, la argumentación de la Comisión carece de pertinencia.

[35] No obstante, el Tribunal de Justicia dejó constancia de que la evaluación de las repercusiones efectuada por las autoridades alemanas no contenía constataciones definitivas por lo que respecta a la eficacia del paso de migración aguas arriba, sino que se limitaba a precisar que dicha eficacia solo se confirmaría tras varios años de vigilancia. Así, en el momento de la emisión de la autorización, el paso de migración aguas arriba no podía garantizar, junto con otras medidas, que no existiese ninguna duda razonable en cuanto a que la citada central no perjudicaría la integridad del lugar. Dedujo de ello que, al autorizar la construcción de dicha central, Alemania incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Véase la sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania (C-142/16, EU:C:2017:301), en particular apartados 36 a 38 y 45.

[36] Véase, en particular, la sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 45, en la que el Tribunal de Justicia declaró que «el objetivo de conservación consiste en el mantenimiento de las características constitutivas de dicho lugar, a saber, el pavimento calcáreo, en un estado de conservación favorable». Véanse también, por ejemplo, las sentencias de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 259; de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 101; de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 22, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 157.

[37] En sus escritos presentados ante el Tribunal de Justicia, la Comisión cita los siguientes ejemplos: 1) en Bélgica, la Región Flamenca ha fijado un valor de referencia de 2 150 hectáreas adicionales para el tipo de hábitat (1130) Estuarios con el fin de alcanzar un estado de conservación favorable, que se traduce en objetivos de conservación cuantificados y, en un lugar, para el tipo de hábitat (9120) Hayedos acidófilos atlánticos con sotobosque de *Ilex* y a veces de *Taxus* (*Quercion robori-petraeae* o *Ilici-Fagenion*), se especifica que, además de las 4 hectáreas existentes de este tipo de hábitat, se exigen 13 hectáreas; 2) Bulgaria establece para un lugar que el tipo de hábitat (prioritario) (1530) Estepas y marismas salinas panónicas debe estar presente de forma permanente en el lugar en una zona de al menos 29,51 hectáreas; 3) Lituania ha establecido para un lugar el objetivo de conservación cuantificado de restablecer a un estado de conservación favorable al menos 17,1 hectáreas para el tipo de hábitat (6450) Prados aluviales norboreales y, para la especie (prioritaria) escarabajo ermitaño (*Osmoderma eremita*), ha establecido un objetivo de conservación para garantizarle un hábitat adecuado en el lugar de al menos 0,9 hectáreas; y 4) Rumanía ha establecido para un lugar un objetivo de conservación para el tipo de hábitat (3220) Ríos alpinos y la vegetación herbácea de sus orillas de al menos 10 hectáreas sobre la base del estado actual de 1 a 2 hectáreas y, para la especie de escarabajo *Morimus Funereus*, ha fijado un valor objetivo de entre 10 000 y 50 000 ejemplares, sobre la base de la cifra actual de entre 5 000 a 10 000 ejemplares, y estima que se necesita un área del hábitat de 68 800 hectáreas (frente a solo 13 765 hectáreas en la actualidad) para alcanzar este tamaño de población.

e) Alegaciones de Alemania sobre por qué no puede imponerse con carácter general un enfoque cuantitativo

73. Según Alemania, aunque es posible efectuar una determinación cuantitativa de los objetivos de conservación para ciertos tipos de hábitats y especies, esta determinación no es adecuada como criterio general. Este Estado miembro aduce tres razones de por qué esto es así.

74. En primer lugar, un enfoque puramente cuantitativo, basado en el área de los tipos de hábitats, no puede reflejar el estado de estas áreas. Por ejemplo, Alemania explica que un aumento del 10 % en la zona cubierta por el tipo de hábitat (6510) Prados pobres de siega de baja altitud, invocado por la Comisión, puede revelar una mejora del estado de conservación, pero, al mismo tiempo, podría estar deteriorándose la situación de las zonas existentes. En consecuencia, el objetivo de conservación cuantificado no demuestra como tal si se ha alcanzado el estado favorable del lugar.

75. En segundo lugar, un enfoque cuantitativo no es adecuado para tipos de hábitats complejos o zonas de conservación de carácter dinámico (donde algunos elementos de los hábitats complejos o diferentes tipos de hábitats dentro de una zona de conservación cambian constantemente de naturaleza e interactúan entre sí). Los objetivos de conservación cuantitativos no pueden reflejar adecuadamente esta evolución deseada y no son compatibles con el estado de conservación de los lugares en su conjunto, dado que esta evolución y su impacto en el estado de conservación no pueden calcularse, sino que deben considerarse cualitativamente.

76. En tercer lugar, los objetivos de conservación cuantitativos relativos a ZEC individuales pueden no ajustarse al carácter coherente de la red Natura 2000 y pueden no tener en cuenta la existencia de vínculos ecológicos dentro de dicha red.

77. A este respecto, Alemania cita un ejemplo. *Oenanthe conioides*, la especie vegetal endémica del estuario del Elba —que es un hábitat complejo altamente dinámico— es una planta pionera que coloniza zonas abiertas dependiendo de las mareas. Esto da lugar a fluctuaciones significativas de la población en la evolución natural de la especie, sin poner en peligro su estado de conservación, de modo que el hecho de no alcanzar los valores de referencia para los lugares no implica necesariamente que deban adoptarse medidas en favor de la especie. Además, la gama de esta especie está cubierta por una pluralidad de ZEC que están interconectadas y cuyas poblaciones interactúan. La evolución de la especie es dinámica no solo dentro de una ZEC, sino también entre las diferentes ZEC para las que esta especie es de interés. La contribución cuantitativa de cada ZEC a la conservación de la especie en su conjunto también está sujeta a una variación considerable, sin que el estado de conservación varíe globalmente. Por lo tanto, la contribución de cada ZEC a la conservación de la especie solo puede determinarse a largo plazo de forma cualitativa.

78. Las alegaciones formuladas por Alemania me parecen convincentes. Las diferencias existentes entre los hábitats y las especies protegidos por la Directiva sobre los hábitats exigen un planteamiento flexible y una elección caso por caso de unos objetivos de conservación adecuados que se ajusten a las necesidades del lugar de que se trate. Los objetivos de conservación a veces deben cuantificarse, pero otras veces solo pueden establecerse en términos cualitativos. En consecuencia, propongo que el Tribunal de Justicia rechace la postura de la Comisión según la cual los objetivos de conservación deben cuantificarse para todos los tipos de hábitats y especies.

79. En conclusión, considero que la alegación de la Comisión de que Alemania ha infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al haber establecido objetivos de conservación que no están cuantificados es infundada, porque la Directiva sobre los hábitats no exige que los objetivos de conservación estén siempre cuantificados.

2. Alegación de que los objetivos de conservación deben distinguir entre el mantenimiento y el restablecimiento de los intereses protegidos

80. La Comisión alega que existen numerosos lugares en relación con los cuales los objetivos de conservación no distinguen entre el mantenimiento y el restablecimiento de los intereses protegidos presentes en el lugar. [38]

81. En opinión de la Comisión, a fin de ajustarse a la Directiva sobre los hábitats, los objetivos de conservación deben diferenciar según tengan por objeto el mantenimiento o el restablecimiento de un estado de conservación favorable de los hábitats y especies incluidos en una ZEC.

82. La Comisión invoca la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los objetivos de conservación deben ser suficientemente específicos, y concluye así que tal especificidad hace necesario diferenciar entre mantenimiento y restablecimiento. Se basa asimismo en el texto de la Directiva sobre los hábitats. A este respecto, la Comisión subraya que tal distinción se repite a lo largo de la Directiva sobre los hábitats y es crucial para fijar las medidas de conservación necesarias que deben ponerse en marcha sobre la base de dichos objetivos con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats y para evaluar si un plan o proyecto puede afectar de manera significativa a un lugar de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la citada Directiva. Por último, la Comisión cita un ejemplo procedente de otro Estado miembro. [39]

83. Sobre la base de su interpretación de que los objetivos de conservación deben diferenciar claramente entre mantenimiento y restablecimiento, la Comisión concluye que los objetivos de conservación que no establecen tal distinción, lo que sucede sistemáticamente en Alemania, no están en consonancia con la Directiva sobre los hábitats.

84. Alemania se opone a la interpretación de la Comisión. Aunque este Estado miembro está de acuerdo en que deben establecerse objetivos de conservación claros e inequívocos para cada ZEC, alega que el hecho de que dichos objetivos se alcancen mediante el mantenimiento o el restablecimiento de los intereses protegidos depende del estado real de la ZEC. Las medidas de mantenimiento o de restablecimiento deben aplicarse en función de cómo evolucione el estado real de un tipo de hábitat o especie en cada caso.

[38] En sus escritos presentados ante el Tribunal de Justicia, la Comisión cita tres ejemplos: 1) para el tipo de hábitat (6210) Prados secos seminaturales y facies de matorral sobre sustratos calcáreos (*Festuco-Brometalia*), las autoridades bávaras establecen el objetivo de conservación: «mantenimiento, y, en su caso, restablecimiento, de pastizales calcáreos secos en un estado cercano al natural y prácticamente libres de plantas leñosas»; 2) en Brandenburgo, el objetivo de conservación del tipo de hábitat (6240) Pastizales estépicos subpanónicos para un lugar se establece como: «mantenimiento y restablecimiento de pastizales estépicos semiáridos estructuralmente con numerosas especies», y 3) en Baja Sajonia, en un lugar, los objetivos de conservación para el tipo de hábitat (91D0) Turberas boscosas son «mantenimiento y restablecimiento del estado de conservación favorable».

[39] En sus escritos presentados ante el Tribunal de Justicia, la Comisión cita un ejemplo de la Región Valona de Bélgica, que ha establecido como objetivo de conservación para el tipo de hábitat (5110) Formaciones estables xerotermófilas de *Buxus sempervirens* en pendientes rocosas (*Berberidion* p.p.) que este solo debe «mantenerse» porque ni su extensión ni su entorno de calidad deben aumentar, mientras que, para el tipo de hábitat (6210) Prados secos seminaturales y facies de matorral sobre sustratos calcáreos (*Festuco-Brometalia*), deben «restablecerse» 150 hectáreas y la calidad ecológica.

85. Alemania considera que no hay ninguna razón para distinguir entre el mantenimiento y el restablecimiento al establecer objetivos de conservación, sino que más bien debe definirse una meta cualitativa o cuantitativa, de modo que el objetivo de conservación persiga el restablecimiento mientras no se haya alcanzado dicha meta y el mantenimiento de esa meta tan pronto como se alcance.

86. Dicho Estado miembro añade que si, según la Comisión, los objetivos de conservación deben distinguirse en función de si deben alcanzarse manteniendo o restableciendo los intereses protegidos, sería necesario entonces, con cada cambio en el grado de conservación de una ZEC, modificar el objetivo de conservación correspondiente para cada tipo de hábitat y especie. En particular, en los hábitats dinámicos, como el estuario del Elba, en el que está presente la especie vegetal *Oenanthe conioides*, mencionada por la Comisión, los objetivos de conservación podrían tener que adaptarse en varias ocasiones a unas condiciones ambientales cambiantes. Esto podría dar lugar a una situación en la que, mientras tanto, no se estableciera ningún objetivo de conservación orientado al mantenimiento, sino únicamente objetivos de conservación dirigidos al restablecimiento, o viceversa. En consecuencia, la postura adoptada por la Comisión podría dar lugar a deficiencias en el nivel de protección.

87. Alemania rechaza asimismo la argumentación de la Comisión basada en el tenor de la Directiva sobre los hábitats. En particular, el hecho de que exista una dicotomía entre el objetivo de mantenimiento y el objetivo de restablecimiento, que se repite a lo largo de todo el texto de dicha Directiva, no se opone a la práctica alemana, puesto que el estado que se fija como meta obligatoria debe o bien mantenerse, o bien restablecerse en todo momento. Tampoco parece que el mantenimiento y el restablecimiento deban distinguirse el uno del otro; una interpretación del octavo considerando de la Directiva sobre los hábitats en relación con su artículo 3, apartado 1, muestra que existe un único criterio variable: el objetivo es generalmente un estado de conservación favorable y las medidas de mantenimiento o de restablecimiento se basan en circunstancias que cambian de manera dinámica en cada caso concreto.

88. Por lo que respecta al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, Alemania está de acuerdo en que las medidas de conservación destinadas a mantener el estado del interés protegido son diferentes de las destinadas a restablecerlo. Sin embargo, no puede extraerse ninguna conclusión de ello sobre los requisitos que deben cumplir los objetivos de conservación. En cuanto a las alegaciones basadas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, la cuestión de si un plan o proyecto puede afectar de manera significativa a un lugar depende de las condiciones concretas existentes en el lugar en el momento de la evaluación, y no de la elección formal realizada en el pasado, atribuyendo a los objetivos de conservación del lugar la finalidad de mantenimiento o de restablecimiento. De hecho, Alemania sostiene además, en este contexto, que el Tribunal de Justicia no encontró nada erróneo en el hecho de que un objetivo de conservación se formulara sin trazar tal distinción. [40]

89. ¿Exige la Directiva sobre los hábitats que los Estados miembros diferencien entre la necesidad de mantenimiento y la necesidad de restablecimiento al establecer los objetivos de conservación de una ZEC?

[40] Alemania se refiere, a este respecto, a la sentencia de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:593), apartado 36, en la que el Tribunal de Justicia consideró que «el objetivo de conservación de la ZPE es mantener o restaurar el estado de conservación favorable del aguilucho pálido. Más concretamente, la ZPE permite la consecución de ese objetivo proporcionando a la especie protegida un hábitat de búsqueda de alimento». Al final, el Tribunal de Justicia declaró que el proyecto propuesto objeto de dicho asunto no cumplía los requisitos previstos en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (véanse los apartados 42 a 57 de la referida sentencia).

90. Para empezar, de manera similar a lo que he dicho en relación con la cuestión de si los objetivos de conservación deben cuantificarse (véanse los puntos 51 y 52 de las presentes conclusiones), la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual los objetivos de conservación deben ser suficientemente específicos no ha abordado la cuestión de si ello significa que tales objetivos deben diferenciar entre mantenimiento y restablecimiento. En consecuencia, la Comisión no puede basarse en dicha jurisprudencia para fundamentar su postura sobre la necesidad de trazar tal diferencia. Además, las alegaciones basadas en la práctica en un Estado miembro, como ya se ha explicado en el punto 72 de las presentes conclusiones, carecen de pertinencia.

91. Dicho esto, me gustaría destacar que, como se establece en su artículo 2, apartado 1, el objetivo general de la Directiva sobre los hábitats es el mantenimiento de la biodiversidad. Esto se expresa también en su exposición de motivos:

«Considerando que, dado que su objetivo principal es favorecer el *mantenimiento* de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la presente Directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero; que *el mantenimiento* de esta biodiversidad *podrá en determinados casos requerir el mantenimiento*, e incluso el *estímulo, de actividades humanas*.» [41]

92. Así, la preservación de la biodiversidad requerirá acciones diferentes, dependiendo de si el estado de conservación de determinados hábitats o especies es favorable o no. En resumen, el estado de un hábitat o de una especie es favorable cuando no necesita de la acción humana para sobrevivir en un futuro previsible. [42] Al establecer las ZEC, los Estados miembros deben ser claros sobre su objetivo en el esfuerzo más general de preservación de la biodiversidad y sobre el estado (favorable o no favorable) de los hábitats y especies que hayan motivado la elección de esa zona concreta para participar en Natura 2000. En consecuencia, puedo estar de acuerdo con Alemania en que los objetivos de conservación de una ZEC deben expresar metas (cualitativas o cuantitativas) que expresen el estado de conservación favorable del hábitat y de las especies que abarca.

93. Si el estado de conservación es favorable, alcanzar esas metas a menudo no requerirá ninguna acción humana (salvo un seguimiento para asegurarse de que la tendencia positiva continúa). Sin embargo, parece que muchas ZEC no alcanzan un estado de conservación favorable en relación con los hábitats y especies que abarcan. [43] Al mismo tiempo, un estado de conservación favorable podría cambiar debido a un acontecimiento (natural o provocado por el hombre) que cause su deterioro (por ejemplo, una sequía grave durante un período prolongado o un vertido de petróleo en un río). Alcanzar las metas exigirá en ese caso medidas activas por parte del ser humano. Así, las medidas de conservación necesarias para alcanzar la misma meta pueden tener por objeto, en algunos casos, el mantenimiento y, en otros, el restablecimiento. Establecer las metas que, una vez alcanzadas, demuestren que el estado de conservación es favorable permite la adopción de las medidas necesarias para alcanzar esas metas.

41 El subrayado es mío.

42 A este respecto, el artículo 1, letra e), de la Directiva sobre los hábitats explica lo que se entiende por estado de conservación favorable de un hábitat, y el artículo 1, letra i), de dicha Directiva define cuándo puede considerarse que existe un estado de conservación favorable de una especie.

43 Véanse, por ejemplo, el documento de trabajo de los Servicios de la Comisión «Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)» [SWD(2016) 472 final], Bruselas, 16 de diciembre de 2016, en particular puntos 5.5, 6.1.1 y 7, y el Informe de la Comisión citado en la nota 16 de las presentes conclusiones, en particular puntos 2, 3 y 6.

94. Mientras que las metas permanecen inalteradas (o pueden tener que modificarse ligeramente con el paso del tiempo), las medidas deben adaptarse constantemente y deben tener por objeto o bien el mantenimiento, o bien el restablecimiento. Desde mi punto de vista, lo que se expresa con el término «objetivos de conservación» son las metas que deben alcanzarse dentro de una ZEC. Por lo tanto, los objetivos de conservación no tienen por qué establecerse en términos de mantenimiento o de restablecimiento.

95. Las autoridades encargadas de la gestión de una ZEC deben ser conscientes en todo momento de si la consecución de los objetivos de conservación requiere medidas de mantenimiento o medidas de restablecimiento más activas, y ajustar las medidas de conservación en consecuencia. En mi opinión, es importante establecer una distinción entre el mantenimiento y el restablecimiento en el ámbito de las medidas de conservación, y no en el de los objetivos de conservación. Tal interpretación permite distinguir entre los conceptos de objetivos de conservación y de medidas de conservación. Los objetivos de conservación son, desde este punto de vista, metas estables que se establecen para los hábitats y las especies de una ZEC, y las medidas de conservación constituyen una categoría dinámica, que debe ajustarse constantemente en función del estado real de conservación de una ZEC. De no ser así, la diferencia entre los objetivos de conservación y las medidas de conservación no se convierte más que en una de grado, lo que hace innecesario el uso de ambos conceptos.

96. La práctica alemana que fija como meta un estado de un hábitat o de una especie y que obliga a las autoridades a alcanzar dicho estado caso por caso mediante medidas de mantenimiento o de restablecimiento se ajusta a lo dispuesto en la Directiva sobre los hábitats y, en particular, al objetivo previsto en su artículo 2, apartado 2, de garantizar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats y de las especies.

97. En conclusión, considero que la alegación de la Comisión de que Alemania ha infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al haber establecido objetivos de conservación que no distinguen entre el mantenimiento y el restablecimiento de los intereses protegidos presentes en el lugar es infundada, porque la Directiva sobre los hábitats no obliga a los Estados miembros a establecer tal diferenciación en relación con los objetivos de conservación.

3. Alegación de que los objetivos de conservación deben ser vinculantes respecto de terceros

98. La Comisión alega que existen lugares en relación con los cuales los objetivos de conservación que se especifican en el ámbito de los planes de gestión no son vinculantes respecto de terceros. [44]

99. La Comisión considera que el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats exige que los objetivos de conservación se definan en actos que no solo sean vinculantes para las autoridades nacionales competentes en el ámbito interno, sino también respecto de terceros.

[44] En sus escritos presentados ante el Tribunal de Justicia, la Comisión cita tres ejemplos: 1) el artículo 4, apartado 2, del Decreto bávaro Natura 2000 establece que los planes de gestión no crean obligaciones para los propietarios de tierras ni para los titulares de permisos privados de pastoreo, y el Plan de Gestión Integrado para el estuario del Elba establece que no impone ninguna obligación directa a los particulares; 2) el sitio de Internet pertinente del estado federado de Sajonia indica que las disposiciones de los planes de gestión no son vinculantes para los particulares y que los planes de gestión solo son vinculantes para las autoridades de protección de la naturaleza, mientras que, en el caso de las demás autoridades, simplemente deben ser consultados o tenidos en cuenta, y 3) el manual para la planificación de la gestión de lugares en el estado federado de Brandenburgo establece que los planes de gestión son vinculantes para las autoridades de protección de la naturaleza.

100. Alemania se opone a esta postura. A su modo de ver, los objetivos de conservación, en virtud de su propia naturaleza de «objetivos», no están concebidos para ser impuestos a terceros, sino para ser aplicados por las autoridades competentes.

101. Sin embargo, dicho Estado miembro explica que, en un primer momento, los objetivos de conservación específicos para los lugares se establecen en las leyes o decretos en los que se designan las ZEC y, por lo tanto, son indiscutiblemente vinculantes respecto de terceros. A continuación, en un segundo momento, las medidas de conservación y, en su caso, los objetivos de conservación más específicos se establecen con más detalle en el marco de planes de gestión y desarrollo, que también son indirectamente vinculantes respecto de terceros.

102. La Comisión no rebate las alegaciones de Alemania de que los objetivos de conservación específicos para los lugares se establecen en actos jurídicos que generalmente son vinculantes respecto de terceros. No obstante, la Comisión considera que los objetivos de conservación más detallados que se recogen en los planes de gestión no son jurídicamente vinculantes, aunque deberían serlo.

103. Según Alemania, las medidas de mantenimiento o de restablecimiento desarrolladas de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats como necesarias para alcanzar los objetivos de conservación podrían tener que ser aplicadas por terceros. En ese caso, los planes de gestión y desarrollo no contienen en sí mismos las disposiciones necesarias, sino que requieren otros instrumentos, como, por ejemplo, la celebración de contratos o la adopción de medidas reglamentarias adicionales. Solo esos contratos o reglamentos ulteriores crearán entonces la obligación para los terceros contratantes de ejecutar tales medidas.

104. No obstante, como aduce Alemania, los objetivos de conservación especificados de manera más detallada en los planes de gestión y desarrollo son indirectamente vinculantes respecto de terceros en la medida en que, en primer lugar, esas partes no pueden ejecutar ningún plan o proyecto u otra acción que pueda comprometer los objetivos de conservación [45] y, en segundo lugar, los propietarios de la superficie de una ZEC deben tolerar las medidas de mantenimiento y restablecimiento. [46]

105. Desde mi punto de vista, los objetivos de conservación, debido, en efecto, a su propia naturaleza de «objetivos», están concebidos para seguir aplicándose, tarea que debe ser garantizada por las autoridades competentes. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la designación de los lugares debe ser vinculante [47] no puede entenderse como una exigencia de que tal acto de designación deba imponer obligaciones activas concretas a terceros. Sin embargo, como ha explicado Alemania, los objetivos de conservación limitan la libertad de los terceros para tomar medidas privadas que sean contrarias a dichos objetivos y exigen que los terceros toleren medidas activas adoptadas con el fin de alcanzar esos objetivos. Una vez que los objetivos de conservación se aplican a través de medidas, esas medidas pueden crear obligaciones

[45] Esto queda garantizado por el artículo 34 de la Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) [Ley de Protección de la Naturaleza y Preservación de Paisajes (Ley Federal de Protección de la Naturaleza)], de 29 de julio de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542), en su versión aplicable a los efectos del presente procedimiento, que transpone el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats al Derecho nacional.

[46] Esto queda garantizado por el artículo 65 de la Ley de Protección de la Naturaleza y Preservación de Paisajes (Ley Federal de Protección de la Naturaleza).

[47] Véanse, a este respecto, las sentencias de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica (C-415/01, EU:C:2003:118), apartado 22, y de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602), apartados 64 y 65.

concretas para terceros (por ejemplo, la prohibición de entrar en determinadas partes de un bosque), cuando esto sea necesario para alcanzar la meta que refleja el estado de conservación favorable.

106. En conclusión, considero que la Comisión no ha demostrado que Alemania haya infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al no haber establecido objetivos de conservación en actos que sean vinculantes respecto de terceros.

107. Por las razones expuestas, no puede estimarse la segunda imputación formulada por la Comisión según la cual Alemania ha infringido el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats de manera generalizada y persistente al haber establecido objetivos de conservación que no satisfacen las exigencias jurídicas de dicha disposición. [48]

V. Conclusión

108. Habida cuenta de las consideraciones anteriores y sin perjuicio del examen de las demás imputaciones formuladas en el presente asunto, propongo al Tribunal de Justicia que:

– Declare que Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, 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, al no haber establecido ningún tipo de objetivo de conservación para 88 de los 4 606 lugares en cuestión.

– Desestime la segunda imputación formulada por la Comisión Europea en todo lo demás.

[48] No es necesario analizar si la infracción es de carácter generalizado y persistente, puesto que en el presente asunto no se han acreditado los casos individuales de infracción. Sobre el concepto de infracción generalizada y persistente, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (Protección de zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:90), puntos 103 a 107.