CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 25 de octubre de 2001 [1]

1. Mediante el presente recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita que se declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), 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. [2] La demandante reprocha al Estado miembro no haber adoptado, en el plazo señalado, las medidas necesarias para establecer y aplicar un sistema eficaz de protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta* dentro de su área de distribución natural, la isla de Zákynthos (Grecia).

I. Marco jurídico

2. El objetivo de la Directiva, basada en el artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras su modificación) es contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado. [3]

3. El artículo 2, apartado 2, de la Directiva precisa que las medidas que se adopten en virtud de la misma tendrán como finalidad el restablecimiento o el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies de la fauna y de la flora silvestres de interés comunitario.

4. La tortuga marina *Caretta caretta* forma parte de las especies incluidas en el anexo IV, letra a), de la Directiva. El anexo IV, letra a), se refiere a las especies de interés comunitario que requieren una protección estricta.

5. El artículo 1 de la Directiva define los principales conceptos utilizados.

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva».

3 — Considerandos primero y tercero a sexto.

6. El artículo 1, letra g), de la Directiva precisa que por «especies de interés comunitario», se entenderá:

«las que, en el territorio a que se refiere el artículo 2:

i) estén en peligro, salvo aquellas cuya área de distribución natural se extienda de forma marginal en dicho territorio y no estén ni amenazadas ni sean vulnerables en el área del paleártico occidental; [4]

o bien

ii) sean vulnerables, es decir, que su paso a la categoría de las especies en peligro se considera probable en un futuro próximo en caso de persistir los factores que ocasionen la amenaza;

o bien

iii) sean raras, es decir, que sus poblaciones son de pequeño tamaño y que, sin estar actualmente en peligro ni ser vulnerables, podrían estarlo o serlo. Dichas especies se localizan en áreas geográficas limitadas o se encuentran dispersas en una superficie más amplia;

o bien

iv) sean endémicas y requieran especial atención debido a la singularidad de su hábitat y/o a posibles repercusiones que su explotación pueda tener para su conservación.

Estas especies figuran o podrán figurar en el anexo II y/o IV o V».

7. Según el artículo 1, letra a), por «conservación» se entenderá «un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable con arreglo a las letras e) e i)».

8. El estado de conservación de una especie se define en el artículo 1, letra i), párrafo primero, como «el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e

4 — Esta región engloba Europa del Norte, la cuenca mediterránea y África del Norte y Occidental. Limita al este con una línea norte-sur, que trazada desde la península de Taymir sigue el límite oriental de los Urales y las riberas occidentales del mar Rojo y el mar Caspio.

importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere el artículo 2».

9. Según el artículo 1, letra i), párrafo segundo, «el "estado de conservación" se considerará "favorable" cuando:

— los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca,

y

— el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible,

y

— exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo».

10. El régimen de protección de una especie de interés comunitario incluida en el anexo IV, letra a), de la Directiva se contempla en el artículo 12 de la Directiva, que dispone:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de las especies animales que figuran en la letra a) del anexo IV, en sus áreas de distribución natural, prohibiendo:

a) cualquier forma de captura o sacrificio deliberados de especímenes de dichas especies en la naturaleza;

b) la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los períodos de reproducción, cría, hibernación y migración;

c) la destrucción o la recogida intencionales de huevos en la naturaleza;

d) el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción o de las zonas de descanso.

2. Con respecto a dichas especies, los Estados miembros prohibirán la posesión, el transporte, el comercio o el intercambio y la oferta con fines de venta o de intercambio de especímenes recogidos en la naturaleza, excepción hecha de aquellos que hubiesen sido recogidos legalmente antes de la puesta en aplicación de la presente Directiva.

3. Las prohibiciones que se mencionan en las letras a) y b) del apartado 1 y en el apartado 2 serán de aplicación en todas las etapas de la vida de los animales a que se refiere el presente artículo.

4. Los Estados miembros establecerán un sistema de control de las capturas o sacrificios accidentales de las especies animales enumeradas en la letra a) del anexo IV. Basándose en la información recogida, los Estados miembros llevarán a cabo las nuevas indagaciones o tomarán las medidas de conservación necesarias para garantizar que las capturas o sacrificios involuntarios no tengan una repercusión negativa importante en las especies en cuestión.»

11. De acuerdo con el artículo 23, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación e informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Puesto que esta Directiva fue notificada en junio de 1992, dicho plazo expiró en junio de 1994.

II. El procedimiento

A. *El procedimiento administrativo previo*

12. El 2 de diciembre de 1998, tras advertir que la República Helénica había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), al no haber adoptado las medidas necesarias para estabecer un sistema eficaz de protección de la tortuga *Caretta caretta* en Zákynthos, la Comisión requirió al Gobierno helénico para que presentase sus observaciones al respecto.

13. Mediante escrito de 17 de marzo de 1999, las autoridades helénicas respondieron que un proyecto de decreto presidencial relativo a la creación del parque marítimo de Zákynthos había sido transmitido al Consejo de Estado griego para que éste dictaminara. Asimismo, señalaron a la Comisión que habían constituido un comité encargado de redactar un proyecto de decreto presidencial específico, con carácter general, provisto de disposiciones financieras para el conjunto de las regiones naturales protegidas de Grecia. Por otra parte, dieron a conocer su intención de redactar un tercer decreto presidencial específico sobre las medidas de compensación para el parque marítimo nacional de Zákynthos.

Además, en el mismo escrito, las autoridades helénicas anunciaron una serie de

medidas como, por ejemplo, la demolición de todas las construcciones ilegales de las playas, la elaboración de un catastro nacional, la prohibición del acceso de vehículos a las playas, la sustitución del alumbrado existente, que perturba a las tortugas marinas, y la retirada de tumbonas y sombrillas. También anunciaron la firma de un contrato para la construcción de una lancha motora rápida destinada a la policía portuaria de Zákynthos, con el fin de garantizar el respeto de las medidas de protección previstas.

14. Al haber comprobado que no se habían adoptado las medidas necesarias para establecer un sistema eficaz de protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta* en Zákynthos, que debían consistir, por una parte, en la adopción del marco institucional necesario para ello y, por otra parte, en la actuación concreta sobre el terreno para proteger a la especie animal en cuestión, la Comisión dirigió a la República Helénica, mediante escrito de 15 de junio de 1999, un dictamen motivado en el que reiteraba las observaciones contenidas en el escrito de requerimiento y le instaba a atenerse al propio dictamen motivado en un plazo de dos meses.

15. El 24 y 25 de agosto de 1999, los servicios de la Comisión se desplazaron por segunda vez a Zákynthos y tuvieron la oportunidad de visitar las principales playas de reproducción de la tortuga marina *Caretta caretta*. Comprobaron, concretamente, un progreso relativo respecto a la situación existente cuando realizaron la inspección precedente.[5] Sin embargo, al igual que en la inspección anterior, observaron la persistencia de factores de perturbación que pueden dañar o destruir las áreas de reproducción de la especie.

16. El 29 de octubre de 1999, las autoridades helénicas respondieron al dictamen motivado informando a la Comisión de que se había aprobado un crédito presupuestario de 30 millones de GRD en concepto del verano de 1999, para el programa de información pública, de vigilancia, de limpieza y de protección de las playas de arena del biotopo[6] del golfo de Laganas, en Zákynthos. Estas autoridades señalaron asimismo que las sombrillas habían sido retiradas de la playa de Gerakas, a fin de no sobrepasar el límite fijado por el proyecto de decreto presidencial relativo al parque marítimo nacional de Zákynthos para esta playa.

17. Al no recibir ninguna otra información que le permitiese inferir que la República Helénica había cumplido las obligaciones derivadas de la Directiva, la Comisión interpuso el presente recurso.

5 — En particular, la presencia de vigilantes y de carteles de señalización en las playas, la publicación y distribución de folletos informativos y la entrada en servicio de una lancha motora rápida.

6 — Medio biológico determinado que ofrece a una especie y al área natural donde ésta evoluciona unas condiciones de habitación relativamente estables.

B. *Las pretensiones de las partes*

18. El recurso de la Comisión se presentó en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 17 de marzo de 2000.

19. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y del artículo 12, apartado 1, letras a) y b) de la Directiva al no haber adoptado y, subsidiariamente, al no haber comunicado a la Comisión, en el plazo señalado, las medidas necesarias para establecer y aplicar un sistema eficaz de protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta* en Zákynthos, con el fin de evitar cualquier perturbación de esta especie durante el período de desove (de finales de mayo a finales de agosto), así como cualquier actividad que pueda dañar o destruir sus áreas de reproducción.

— Condene en costas a la República Helénica.

20. La República Helénica solicita que se desestimen las imputaciones y se condene en costas a la Comisión.

III. Las imputaciones formuladas por la Comisión y las alegaciones de la República Helénica

A. *Datos no controvertidos*

21. La Comisión recuerda que la tortuga marina *Caretta caretta* apareció en la Tierra hace ochenta millones de años. Al igual que otras tortugas marinas, realiza una sola puesta cada dos o tres años. Al parecer, esta tortuga regresa al lugar donde nació para desovar.

22. La región de Zákynthos y del golfo de Laganas, lugar de la infracción, comprende setenta y cinco kilómetros de playa. De estos setenta y cinco kilómetros, solamente cinco corresponden a lugares de anidación de la especie. El golfo de Laganas, en Zákynthos, es, sin embargo, una región esencial, o incluso la región más importante de reproducción de la tortuga marina *Caretta caretta* del Mediterráneo.[7]

23. El período de desove comienza a finales del mes de mayo y termina a finales del mes de agosto. Durante este período, las tortu-

7 — Este dato resulta de los diferentes trabajos realizados en el marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y del Consejo de Europa y no ha sido impugnado por la República Helénica.

gas salen del mar por la noche y se dirigen hacia el lugar más seco de la playa. Hacen un agujero de cuarenta a sesenta centímetros y ponen ciento veinticinco huevos de media, regresando al mar acto seguido. Dos meses más tarde, los huevos se abren y, aprovechando una noche de luna llena, las crías salen de la arena y corren inmediatamente hacia el mar. El desplazamiento hacia el mar se considera el más importante de su existencia y deben realizarlo sin ayuda. En esta fase de su vida, son muy vulnerables. Una gran cantidad de ellas muere antes de haber alcanzado la edad adulta (a saber, treinta años). De cada mil recién nacidos solamente uno o dos llegan a adultos.

24. Además de los obstáculos naturales, los principales obstáculos al desarrollo de esta especie son las actividades humanas y, especialmente, las relacionadas con el turismo. Como consecuencia de estas actividades, las playas de reproducción se destruyen o deterioran. La necesidad de garantizar una capacidad de alojamiento suficiente a los turistas conlleva, en efecto, un aumento del número de edificios y, por tanto, un incremento de las molestias —tales como el ruido, la luz— que perturban el desove, la incubación y el desplazamiento de los recién nacidos hacia el mar. Las luces asustan y desorientan a las tortugas que no se atreven a ir a la playa y desovan en el mar o incluso a toda prisa, sin tomarse el tiempo de excavar un nido que permita desarrollarse normalmente a los huevos. Asimismo, tras su nacimiento, en lugar de ir hacia la luz natural del horizonte que les guiaría hacia el mar, los recién nacidos se dirigen hacia las luces de los hoteles o de los restaurantes y mueren.

El aumento de las molestias, perjudiciales para el desove, la incubación, y el desplazamiento de los recién nacidos hacia el mar, tiene también su origen en el acondicionamiento de las playas y de la isla para ofrecer a los turistas actividades recreativas o de esparcimiento. De este modo, la instalación de sombrillas y tumbonas reduce los espacios de desove y destruye los nidos o los deja sin sol, impidiendo una incubación satisfactoria. Los barcos y los hombres hieren a las tortugas que tratan de llegar a las playas para poner sus huevos o a los recién nacidos que intentan hacerse mar adentro. Los vehículos que circulan por las playas aplastan la arena y alteran igualmente el desove, la incubación y la eclosión. Asimismo, los desperdicios en el mar o en las playas causan la muerte de las tortugas, que los confunden con comida. [8]

25. La Comisión subraya que la tortuga *Caretta caretta* es, de acuerdo con el artículo 12 de la Directiva y su anexo IV, una especie animal de interés comunitario que exige una protección rigurosa. A su parecer, la aplicación plena y eficaz del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva requiere, por una parte, la instauración de un marco jurídico coherente, a saber, la adopción de medidas legislativas, reglamentarias o administrativas específicas, y, por otra parte, la adopción de medidas concretas sobre el terreno.

8 — Así, las bolsas de plástico que flotan en el agua se confunden con medusas.

B. *Primera imputación: la necesidad de adoptar un marco jurídico adecuado que responda a ciertas exigencias*

26. La Comisión reprocha a la República Helénica, en primer lugar, no haber adoptado el marco institucional adecuado que establezca, conforme al artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva, un sistema de protección rigurosa de la tortuga *Caretta caretta*.

27. En su opinión, el artículo 12 de la Directiva debe ser interpretado a la luz de los artículos 1, letras a) e i), y 2 de la misma disposición. De estos preceptos resulta que por un sistema de protección rigurosa de una especie animal de interés comunitario se entiende un conjunto de medidas coherentes y coordinadas, de carácter preventivo, que garantizan el mantenimiento a largo plazo o el restablecimiento de la población de la especie en cuestión, en el tipo de hábitat natural al que pertenece. Esto implica la existencia de un hábitat natural suficientemente extenso para la especie de que se trate.

28. Según la Comisión, en la fecha de expiración del plazo previsto por el dictamen motivado, el sistema de protección organizado por la República Helénica era claramente insuficiente. En apoyo de esta imputación, invoca las constataciones efectuadas por el Consejo de Estado que figuran en el acta anexa al proyecto de decreto presidencial relativo a la creación del parque marítimo de Zákynthos y las cartas de las autoridades helénicas en respuesta al escrito de requerimiento y al dictamen motivado de la demandante. [9]

29. La República Helénica niega haber infringido las disposiciones del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva.

30. La República Helénica alega que, al adoptar, el 22 de diciembre de 1999, el decreto presidencial que califica de parque nacional las regiones terrestres y marítimas del golfo de Laganas y las islas de Strofada y de parque regional la zona costera de los municipios de Zákynthos y de Laganas, [10] estableció un sistema de protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta*. El parque marítimo nacional de Zákynthos, cuyo objetivo consiste en proteger este importante patrimonio natural y salvaguardar el equilibrio ecológico del mar y de la costa, se creó en aplicación de este decreto.

31. Según ella, conforme al decreto de 1999, la tortuga marina *Caretta caretta* está protegida, en el interior del parque en cuestión, como especie prioritaria en las regiones de protección absoluta y en las regiones de protección de la naturaleza. El decreto de 1999 dispone, por otro lado, el acceso de un número limitado de visitantes, durante el período de desove, como actividad recreativa diurna (de 7.00 a 19.00) y medidas de información-educación sobre el

9 — Véanse los puntos 13 y 16 de las presentes conclusiones.

10 — FEK D'906/22.12.1999 (en lo sucesivo, «decreto de 1999»).

medio ambiente. También se prevén otras medidas muy concretas (por ejemplo un número limitado de sombrillas y de tumbonas en ciertas playas).

32. La República Helénica señala que, en el transcurso de los últimos veinte años, se han adoptado progresivamente medidas destinadas a garantizar la protección de esta especie animal en la isla de Zákynthos. En este sentido, cita diferentes textos legislativos, reglamentarios y administrativos, adoptados con este objeto a partir de 1980. [11] A su juicio, el decreto de 1999 no es más que una etapa dentro del establecimiento gradual de un régimen de protección estricta de esta especie.

33. En opinión del Gobierno helénico, el retraso en la adopción de los decretos presidenciales relativos a las medidas de compensación no puede ser considerado como un incumplimiento por parte de la República Helénica de su obligación de tomar las medidas necesarias para proteger eficazmente la tortuga marina *Caretta caretta*.

34. La República Helénica sostiene que la ausencia de fundamento de la acción de la Comisión se deduce igualmente de los datos disponibles sobre anidación de la tortuga marina *Caretta caretta* en el golfo de Laganas durante los últimos quince años. En efecto, la parte demandada sostiene que no se ha demostrado que el número de nidos disminuya.

C. Segunda imputación: la necesidad de adoptar medidas concretas sobre el terreno

35. La Comisión recrimina a la República Helénica no haber adoptado medidas concretas sobre el terreno suficientes para proteger, de forma efectiva, la especie considerada durante el período de desove.

36. Además, precisa que realizó dos visitas a los lugares de reproducción de la isla de Zákynthos, la primera en julio de 1998 y la segunda a finales de agosto de 1999. [12] La Comisión reconoce que se han realizado ciertos progresos entre julio de 1998 y agosto de 1999. Así, con motivo de su segunda visita, constató la presencia de vigilantes en las playas de reproducción y la existencia de carteles que advertían de la presencia de las tortugas. Asimismo, pudo comprobar que se difundía información sobre la tortuga marina *Caretta caretta* durante el período de desove entre las personas que se encontraban en la isla (en particular, distribución de folletos en las playas).

Sin embargo, la Comisión estima que dichas medidas son todavía insuficientes y que la intensa explotación turística de la isla es difícil de conciliar con la protección de esta especie. De este modo, en el transcurso de su segunda visita, la Comisión advirtió la presencia, en ciertas playas de reproducción —a saber, Gerakas, Daphni,

11 — En particular el decreto presidencial de 16 de junio de 1990 (FEK A'347/5.7.1990).

12 — En este último caso, tras la expiración del plazo establecido por el dictamen motivado.

Kalamaki, Laganas—, de un número de sombrillas y tumbonas claramente superior al previsto por el proyecto de decreto de 1999, el aumento del número de construcciones ilegales en la playa de Daphni, así como la circulación de ciclomotores por la playa de arena del este de Laganas.

37. La República Helénica admite la existencia de construcciones ilegales en las playas de Daphni, pero precisa que no están en uso y que la administración ha decidido derribarlas. Señala que se han promulgado nuevas normas en materia de iluminación. Gracias a ellas, el alumbrado de inmuebles y otros edificios, así como el alumbrado público, ya no se verán directamente desde la playa y se mantendrán incluso a una distancia de una milla marina del mar. Añade que el municipio de Laganas se ha atenido a estas nuevas disposiciones. También reconoce que cabe la posibilidad de que algún ciclomotor atraviese una parte de la playa.

Sin embargo, la República Helénica alega que la vigilancia eficaz de la playa de Laganas, que se extiende a lo largo de dos mil metros, es difícil a causa de sus dimensiones. Por lo que se refiere al número de sombrillas y de tumbonas, admite que ciertos municipios no respetan los preceptos del decreto de 1999. En cualquier caso, puntualiza que en la playa de Gerakas esta cifra ha disminuido ostensiblemente y que, en la playa de Daphni, las sombrillas se han retirado. Por otro lado, precisa que se ha encargado al organismo del parque marítimo nacional de Zákynthos de determinar en lo sucesivo los lugares en que las sombrillas y tumbonas deberán colocarse y aquellos en que deberán almacenarse, así como sus características. Agrega que el decreto de 1999 prevé que las tumbonas y sombrillas sólo pueden instalarse a una distancia de tres a cinco metros del mar y que deben recogerse al anochecer.

IV. Apreciación

A. *La necesidad de adoptar un marco jurídico que responda a ciertas exigencias*

38. Conforme a la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, «la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado. Los cambios ocurridos posteriormente no pueden, por consiguiente, ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia.» [13]

39. De las disposiciones del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva se

13 — Véanse, en particular, las sentencias de 11 de septiembre de 2001, Comisión /Irlanda (C-67/99, Rec. p. I-5757), apartado 36; Comisión/Alemania (C-71/99, Rec. p. I-5811), apartado 29, y Comisión/Francia (C-220/99, Rec. p. I-5831), apartado 33.

desprende que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para establecer un *sistema de protección rigurosa* de las especies animales incluidas en el anexo IV, letra a), en su área natural de distribución, prohibiendo la perturbación deliberada de estas especies, especialmente durante el período de desove al igual que el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción.

40. De acuerdo con el artículo 2, apartado 2, de la Directiva, las medidas adoptadas en aplicación del artículo 12, tienen como finalidad asegurar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable de las especies de la fauna silvestre de interés comunitario.

41. Con arreglo al artículo 1, letra i), párrafo primero, de la Directiva, se entenderá por estado de conservación el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere su artículo 2.

42. Según el artículo 1, letra i), párrafo segundo, de la Directiva, el estado de conservación se considerará favorable cuando los datos sobre la dinámica de las *poblaciones de la especie* en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a *largo plazo* un elemento viable de los hábitats naturales a los que pertenezca, *el área de distribución natural* de la especie *no se esté reduciendo ni amenace con reducirse* en un futuro previsible *y exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente* para mantener sus poblaciones a largo plazo.

43. Del enunciado de estas disposiciones se extrae la conclusión de que las obligaciones derivadas del artículo 12 de la Directiva se imponen a los Estados miembros antes de que se haya comprobado una disminución del número de ejemplares de la especie en cuestión, la tortuga *Caretta caretta,* o de que se haya concretado el riesgo de extinción de este animal protegido. [14] En otros términos, las medidas que deben adoptarse son esencialmente de carácter *preventivo.* Por otra parte, de la lectura conjunta de estas disposiciones resulta que por un sistema de protección rigurosa de una especie animal de interés comunitario se entiende un conjunto de medidas coherentes y coordinadas, de carácter preventivo, que garantizan el mantenimiento a largo plazo o el restablecimiento de la población de la especie en cuestión, en el tipo de hábitat natural al que pertenece. Esto implica la existencia de un hábitat natural suficientemente importante para la especie de que se trate.

44. El hecho de que, a lo largo de los últimos quince años, no se haya demostrado disminución alguna del número de nidos en la isla de Zákynthos no basta, por lo tanto, para que la República Helénica quede exonerada de las obligaciones que el artículo 12 de la Directiva le impone. Para

14 — Véase, por analogía, la sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión /España (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartado 15.

atenerse a las obligaciones de la Directiva, la República Helénica debe adoptar un conjunto de medidas concretas y determinadas destinadas a evitar que esta población disminuya, garantizando en particular a las tortugas la conservación de su área de reproducción en un estado favorable.

45. Ahora bien, del presente proceso se infiere que el 14 de agosto de 1999, es decir, tras la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, la República Helénica no había cumplido en su totalidad las obligaciones que el artículo 12 de la Directiva le imponía.

46. Las constataciones efectuadas por el Consejo de Estado, tal y como constan en el acta anexa al proyecto de decreto de 1999, son, en este sentido, ampliamente suficientes para demostrarlo. Del informe realizado por el Consejo se extrae la conclusión de que las disposiciones en vigor, en particular el decreto de 1990, no podían por sí mismas garantizar la protección eficaz de los ecosistemas marinos y, en tierra, del golfo de Laganas. Así, dicha acta establece que las playas de reproducción de las regiones de Daphni, de Gerakas y de Kalami sufren importantes presiones debido a la construcción de carreteras próximas a ellas. En invierno, estas carreteras se transforman en torrentes. Este fenómeno conlleva la erosión del suelo y, en consecuencia, la destrucción de las playas de anidación. El Consejo de Estado pone asimismo de relieve que las actividades humanas vinculadas a la explotación de recursos turísticos también generan molestias, como el ruido excesivo. Señala que dichas molestias pueden perturbar a la especie protegida durante el período de reproducción. Por consiguiente, recomienda a las autoridades helénicas competentes, que limiten de manera significativa el acceso a las playas de las regiones de Daphni, de Gerakas y de Kalami, con objeto de mantener estas áreas de reproducción en un estado favorable. [15] A raíz de estas constataciones, la República Helénica adoptó el decreto de 1999. El Gobierno helénico no discute las constataciones que figuran en el acta del Consejo de Estado.

47. Además, en sus respuestas al escrito de requerimiento y al dictamen motivado de la Comisión, en su escrito de contestación y en sus observaciones durante la vista, la República Helénica ha reconocido que las medidas completas y coordinadas válidas para garantizar la protección rigurosa de la especie en cuestión se encontraban en proceso de adopción, pero que no habían sido todavía adoptadas el 14 de agosto de 1999.

48. En su escrito de 17 de marzo de 1999, las autoridades helénicas anunciaron, efectivamente, una serie de medidas como, por ejemplo, la demolición de todas las construcciones ilegales de las playas, la elaboración de un catastro nacional, la prohibición del acceso de vehículos a las playas, la sustitución del alumbrado existente, que perturba a las tortugas marinas, y la retirada de las tumbonas y sombrillas. Las autoridades helénicas también señalaron que acababan de firmar un contrato para

15 — También son aconsejables otras medidas concretas para la protección de estos parajes, como la creación de infraestructuras que permitan conciliar las actividades recreativas y de esparcimiento de los turistas y los espacios necesarios para la reproducción de la especie protegida (por ejemplo, el acondicionamiento de plazas de aparcamiento para vehículos).

la construcción de una lancha motora rápida destinada a la policía portuaria de Zákynthos, con el fin de garantizar el respeto de las medidas de protección previstas.

49. En su escrito de contestación, alegaron que con el decreto de 1999, es decir, posteriormente a la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, se alcanzaban los objetivos previstos en el artículo 12 de la Directiva.

50. Contrariamente a lo que había mantenido hasta entonces, la República Helénica sostuvo por primera vez en su escrito de dúplica que el decreto de 1999 había derogado el antiguo decreto presidencial de 1990 relativo a las zonas de control urbano y que no hacía más que incorporar y coordinar las diferentes disposiciones de los reglamentos especiales del puerto de Zákynthos anteriormente adoptados con el fin de asegurar la protección real y eficaz de la especie en cuestión. El Gobierno helénico argumentaba así que el 14 de agosto de 1999, las medidas necesarias para establecer un sistema de protección rigurosa de la tortuga *Caretta caretta* ya habían sido adoptadas.

51. Tras ser instado por el Tribunal de Justicia [16] a que precisara, reproduciendo su texto, las disposiciones específicas de su ordenamiento en vigor el 14 de agosto de 1999, que a su juicio podían cumplir los requisitos exigidos por el artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva, el Gobierno helénico se limitó a enumerar una serie de normas legislativas, reglamentarias y administrativas sin incluir el tenor literal de las obligaciones establecidas en ellas. Por lo tanto, las autoridades helénicas no han demostrado haber cumplido las obligaciones impuestas por el artículo 12 de la Directiva en el plazo señalado por el dictamen motivado.

52. De las explicaciones anteriores se desprende que la primera imputación es fundada.

B. *La necesidad de adoptar medidas concretas sobre el terreno*

53. La Comisión reprocha asimismo a la República Helénica no haber adoptado las medidas concretas sobre el terreno que le hubieran permitido respetar las obligaciones previstas por el artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva.

54. La Comisión da cuenta de las comprobaciones efectuadas con motivo de una visita, a finales de agosto de 1999, a las playas de reproducción de tortugas de Zákynthos. Señala así que, a pesar de la existencia de carteles que advertían de la presencia de nidos de tortugas en las playas del sur de la isla, se pudo acreditar una serie de comportamientos imputables al hombre que podían perturbar a la especie conside-

16 — Véase la cuestión escrita formulada por el Tribunal antes de la vista.

rada durante el período de desove. Cita, en particular, la circulación de ciclomotores por la playa de arena del este de Laganas, la presencia de sombrillas y tumbonas en una cantidad superior a la prevista por el proyecto de decreto de 1999 en las playas de Gerakas, de Daphni, de Kalami y de Laganas y la presencia de construcciones ilegales en la playa de Daphni.

55. Conforme al artículo 12, apartado 1, letras b) y d), de la Directiva, los Estados miembros deberán tomar las medidas necesarias para instaurar un sistema de protección rigurosa de la especie en cuestión, prohibiendo la perturbación deliberada de dichas especies durante el período de reproducción, y el deterioro o destrucción de los lugares de reproducción.

56. No se discute que los factores que perturban el desove, la incubación, la eclosión y el desplazamiento hacia el mar de las jóvenes tortugas *Caretta caretta* son, en particular, el ruido y la luz artificial en los lugares de reproducción o cerca de ellos.

57. La instalación de tumbonas y sombrillas, así como la circulación de ciclomotores por la playa a pesar de los carteles que advierten de la presencia de nidos de tortugas, constituyen actos intencionados que pueden perturbar a la especie considerada durante un período en que, según el Derecho comunitario, dicha especie debe estar especialmente protegida. Lo mismo se puede decir de las construcciones ilegales próximas a la playa de Daphne.

58. Además, la República Helénica no ha refutado seriamente la exactitud de estas declaraciones, sino que ha precisado que, debido a la adopción de nuevas medidas, en particular las basadas en las disposiciones del decreto de 1999, [17] ya no cabría hacerle ninguna recriminación.

59. De las explicaciones anteriores se infiere que esta imputación también es fundada.

60. En conclusión, sin negar el derecho de los Estados miembros a favorecer la explotación de sus recursos turísticos ni las medidas tomadas por el Gobierno helénico, durante el período considerado, a fin de proteger la especie animal en cuestión, considero que el Estado demandado no ha aplicado, a su debido tiempo, las estrictas medidas que le imponía el Derecho comunitario con objeto de preservar, a largo plazo, una especie particularmente protegida; sólo este Estado miembro estaba en condiciones de adoptarlas.

17 — En particular, contratación de un mayor número de vigilantes, creación de un órgano de gestión y administración del parque marítimo nacional de Zákynthos que estará facultado para coordinar las distintas medidas adoptadas, en concreto, por las autoridades competentes en la materia, tales como los municipios (especialmente en materia de expedición de licencias de construcción) y, en ciertos supuestos, para promulgar ciertas normas (particularmente en lo que se refiere a la ocupación de la playa por sombrillas y tumbonas y al alumbrado público).

Conclusión

Por las razones anteriormente expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 1, letras b) y d), 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 adoptado las medidas necesarias para establecer y aplicar un sistema eficaz de protección rigurosa de la tortuga marina *Caretta caretta* en Zákynthos, con el fin de evitar cualquier perturbación de esta especie durante el período de desove (de finales de mayo a finales de agosto), así como cualquier actividad que pudiera deteriorar o destruir sus áreas de reproducción.

2) Condene en costas a la República Helénica.