

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE 28 DE FEBRERO DE 1991

CONSERVACIÓN DE LAS AVES SILVESTRES.—OBRAS EN UNA ZONA
DE PROTECCIÓN ESPECIAL

En el asunto C-57/89, *Comisión de las Comunidades Europeas*, [...] parte demandante, contra *República Federal de Alemania*, [...] parte demandada, apoyada por *Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte*, [...] parte coadyuvante, que tiene por objeto que se declare que al decidir o emprender determinadas obras que deterioran el hábitat de aves protegidas, en una zona de protección especial, infringiendo lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

[...]
dicta la siguiente

Sentencia

1. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de febrero de 1989, la Comisión de las Comunidades

Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al decidir o emprender determinadas obras que deterioran el hábitat de aves protegidas, en una zona de protección especial, infringiendo lo dispuesto en el artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, pág. 1 - EE 15/02, pág. 125, en lo sucesivo, «la Directiva»), la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

2. El artículo 4 de la Directiva está redactado de la siguiente forma:

1. Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

.....
Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la protección de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. Los Estados miembros enviarán a la Comisión todas las informaciones oportunas de modo que ésta pueda tomar las iniciativas adecuadas a efectos de la coordinación necesaria para que las zonas contempladas en el apartado 1, por una parte, y en el apartado 2, por otra, constituyan una red coherente

que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.

3. En un principio se había fundado el recurso en dos motivos; el primero se refería a las operaciones de dragado y de terraplenado realizadas en *Rysumer Nacken*, y el segundo a las obras de construcción de un dique emprendidas en *Leybucht*.

4. Por lo que se refiere al primer motivo, en el transcurso de la vista la Comisión tomó buena nota de que el Reglamento del Land de Baja Sajonia, de 13 de diciembre de 1985, por el que se creó el parque nacional «Niedersächsisches Wattenmeer» no contempla la zona de Rysumer Nacken y que por consiguiente ésta no había sido declarada zona de protección especial. Sin embargo, según la Comisión, se trata de una alegación nueva aducida por la parte demandante en su dúplica, de manera que ésta deberá soportar las costas relativas a este punto.

5. El Gobierno alemán replicó que la Comisión conocía incluso antes de que se hubiera iniciado el procedimiento ante este Tribunal de Justicia, todos los datos sobre el estatuto jurídico de Rysumer Nacken, en particular los mapas relativos a la delimitación del parque nacional. Ahora bien, de estos mapas resulta evidente que Rysumer Nacken no ha sido declarado zona de protección especial. Según el Gobierno alemán, las precisiones que ha aportado en la dúplica no constituyen, pues, una alegación nueva.

6. A este respecto procede hacer constar que el Gobierno alemán, en su comunicación de 6 de septiembre de 1988, hecha de conformidad con el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, había dado las indicaciones relativas a la superficie de los territorios protegidos en Wat-

tenmeer. En el momento de interponer su recurso, la Comisión disponía concretamente de los mapas anexos al mencionado Reglamento, los cuales definen los límites de la zona protegida. Pues bien, de estas informaciones resulta que Rysumer Nacken no forma parte de los lugares declarados zona de protección especial. Por consiguiente, dado que el desestimiento de este motivo de recurso no está justificado por la actitud del Gobierno alemán, la Comisión debe soportar las costas relativas a dicho motivo.

7. En cuanto a las obras de construcción de un dique realizadas en Leybucht, la Comisión alega que estas medidas perturban a las aves que gozan de una protección particular con arreglo a las disposiciones del apartado 1 del artículo 4 en relación con el Anexo I de la Directiva y que dichas medidas deterioran su hábitat, que había sido declarado zona de protección especial. La Comisión pone de relieve que la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva exige medidas positivas que excluyen cualquier deterioro o contaminación de la situación de dichos hábitats en la gestión de una zona de protección especial.

8. La Comisión indica que en caso de peligro para la vida de las personas se pueden admitir medidas de protección del litoral, tales como el refuerzo de un dique, pero ello únicamente siempre y cuando se limiten las intervenciones necesarias de modo que se ocasione el deterioro mínimo necesario de la zona de protección especial de que se trata.

9. Según la Comisión no se dan estos requisitos en el caso de autos. Opina que tanto las obras de construcción realizadas en Leybucht como sus resultados implican un deterioro de las condiciones de vida de aves protegidas y la desaparición de superficies que tienen un considerable valor ecológico, produciendo así una disminución de la densidad de población de determinadas especies contempladas en el Anexo I de la Directiva, en particular de la avocata.

10. El Gobierno alemán señala que según las informaciones transmitidas a la Comisión con arreglo al apartado 3 el artículo 4 de la Directiva el nuevo trazado del dique en la zona de Leybucht excluye esta zona así como los parajes de la zona de protección especial situados junto a Leybucht y orientados a tierra. Según este Gobierno, el Reglamento por el que se creó el parque nacional define la delimitación de esta zona de tal foma que sólo llega al pie del dique, tal como se presenta una vez finalizadas las obras de que se trata.

11. Según el Gobierno alemán, las medidas adoptadas tienen únicamente por finalidad la seguridad del dique. Pone de relieve que las autoridades competentes, al planificar el proyecto controvertido, tuvieron en cuenta todos los imperativos tendentes a la protección de las aves y con tal objeto ponderaron estas exigencias con la de protección del litoral. El Gobierno alemán precisa que el nuevo trazado del dique así como las perturbaciones transitorias causadas por las obras constituyen la menor molestia posible para las aves que viven en Leybucht. Añade que la Comisión no ha aportado el mínimo elemento de prueba que demuestre que las medidas controvertidas comprometen de forma significativa la protección de dichas aves.

12. Por lo que se refiere a la interpretación del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, el Gobierno alemán alega que esta disposición exige una ponderación de los diversos intereses generales que pueden verse afectados en la gestión de una zona de protección especial, de manera que los Estados miembros deben disponer de un amplio margen de apreciación en la materia.

13. El Gobierno británico estima que la Comisión no ha demostrado que el proyecto controvertido tenga un efecto significativo en el sentido de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva. Precisa que este criterio debe interpretarse en el sentido de que el deterioro de una zona de protección especial debe ser tal que amenace la supervivencia o la reproducción de especies protegidas dentro de su área de distribución. Según el gobierno británico, los elementos aportados por la Comisión no parecen ser suficientes como para permitir concluir que las obras realizadas en Leybucht ocasionan tal deterioro.

14. El Gobierno británico pone de relieve la importancia de los elementos probatorios aportados por la parte demandada, que indican que las obras controvertidas mejorarán de manera significativa las condiciones ecológicas en Leybucht. En su opinión, al apreciar si determinado proyecto implica un deterioro de efecto significativo en una zona de protección especial, es legítimo examinar si las obras producen al mismo tiempo, a modo de compensación, mejoras ecológicas.

15. El Gobierno británico estima que, en el marco del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, cabe tener en cuenta otras consideraciones importantes de interés general, inclusive las contempladas en el artículo 2 de la Directiva. Afirma que los Estados miembros deben

poder tomar en consideración los intereses de los habitantes de una región en la que se encuentre una zona de protección especial.

16. Para una más amplia exposición de los hechos, el desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, este tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

17. Por lo que se refiere a la delimitación de la zona de protección especial de que se trata, procede recordar que la configuración de Leybucht está definida por el Reglamento que creó el parque nacional y por los mapas anexos. Si bien es cierto que el plan de esta zona contiene una mención relativa al plan de ordenación, sin embargo no es menos cierto que el acto jurídico de declaración contiene una delimitación territorial precisa de la zona de protección especial, constituida por el trazado actual del dique. El desplazamiento de este dique hacia el mar en el marco del proyecto de defensa del litoral produce, pues, la reducción de la zona protegida.

18. En consecuencia, para resolver el presente litigio procede responder a cierto número de cuestiones de principio sobre las obligaciones relativas a la gestión de las zonas de protección especial, que el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva impone a los Estados miembros. Así pues, es necesario determinar si los Estados miembros están autorizados a reducir la superficie de una zona de protección especial y, en caso afirmativo, en qué condiciones, y en qué circunstancias se puede tener en cuenta otros intereses con vistas a adoptar tal decisión.

19. En cuanto a la facultad que tienen los Estados miembros de modificar de esta manera una decisión de declaración de zona de protección especial, procede declarar que la reducción de la superficie de un espacio protegido no está contemplada expresamente por las disposiciones de la Directiva.

20. Si bien es cierto que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación al escoger los territorios más apropiados para clasificarlos zonas de protección especial, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva, por el contrario no pueden disponer del mismo margen de apreciación, en el ámbito del apartado 4 del artículo 4 de la directiva, para modificar o reducir la superficie de dichas zonas, ya que ellos mismos reconocieron en sus declaraciones que dichas zonas reúnen las condiciones de vida más apropiadas para las especies

enumeradas en el Anexo I de la Directiva. Si así fuera, los Estados miembros podrían eludir unilateralmente las obligaciones que les impone el apartado 4 del artículo 4 de la Directiva en materia de zonas de protección especial.

21. Además, tal interpretación de esta última disposición se ve confirmada por el noveno considerando de la Directiva, que pone de relieve la especial importancia que ésta concede a las medidas de conservación especiales con respecto a los hábitats de las aves mencionadas en el Anexo I con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción dentro de su área de distribución. De ello se deduce que la facultad de los Estados miembros para reducir la superficie de una zona de protección especial sólo puede estar justificada por razones excepcionales.

22. Estas razones deben obedecer a un interés general superior al interés al que responde el objetivo ecológico al que se refiere la Directiva. En este contexto, no se pueden tomar en consideración los intereses enunciados en el artículo 2 de la Directiva, a saber las exigencias económicas y recreativas. En efecto, como este Tribunal de Justicia declaró en las sentencias de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica (asunto 247/85, Rec. 1987, pág. 3029) y Comisión/Italia (asunto 262/85, Rec. 1987, pág. 3073), esta disposición no constituye una excepción autónoma al régimen de protección establecido por la Directiva.

23. Por lo que se refiere al motivo alegado en el presente asunto, es necesario declarar que el peligro de inundaciones y la protección de la costa constituyen razones suficientemente importantes como para justificar las obras de construcción del dique y de refuerzo de las estructuras costeras mientras estas medidas se limiten al estricto mínimo y sólo acarreen la menos reducción posible de la zona de protección especial.

24. Sin embargo, a este respecto procede señalar que por lo que se refiere a la parte del proyecto relativa a la zona de Leyhörn, en el trazado del dique influyeron consideraciones que obedecen no sólo a la seguridad costera sino también a la preocupación de garantizar el acceso de los buques de pesca de Greetsiel a este puerto. En relación con los principios, antes expuestos, de interpretación del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva, en principio el hecho de tomar en cuenta este interés es incompatible con las exigencias establecidas por esta disposición.

25. Debe señalarse, no obstante, que esta parte del proyecto tiene asimismo repercusiones favorables concretas para los hábitats de las aves. En efecto, la realización de las obras permitirá cerrar dos canales de navegación que atraviesan Leybucht de tal forma que esta zona gozará de una paz absoluta. Por otra parte, la decisión de aprobación de los planes prevé un régimen estricto de protección para la zona de Leyhörn. Se abrirá el dique que anteriormente protegía la zona de Haue-ner Hooge y de este modo volverá a quedar expuesta a las mareas una extensa zona, lo que permitirá la formación de prados salados que tienen un considerable valor ecológico.

26. En consecuencia, para justificar la decisión del trazado del nuevo dique cabía tomar en consideración la voluntad de garantizar la supervivencia del puerto de pesca de Greetsiel, ya que existen las mencionadas compensaciones ecológicas y solamente por esta razón.

27. Por último, procede señalar que las molestias ocasionadas por las obras de construcción no exceden cuanto es necesario para su realización. Además, los datos relativos al número de avocatas en este sector de Wattenmeer demuestran que hasta la fecha no se ha producido ningún cambio significativo en la evolución de la población de esta especie, en el sentido del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva. Por lo demás, la Comisión no ha facilitado más indicaciones sobre la evolución de las poblaciones de especies protegidas.

28. De lo anterior se deduce que debe desestimarse el recurso.

Costas

29. A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas, incluidas las de la parte coadyuvante y las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1. Desestimar el recurso.
2. La Comisión cargará con las costas, incluidas las de la parte coadyuvante y las correspondientes al procedimiento sobre medidas provisionales.