



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 21 de septiembre de 2023*

Índice

I.	Marco jurídico	4
A.	Derecho de la Unión	4
B.	Derecho alemán	6
II.	Procedimiento administrativo previo	8
III.	Sobre el recurso	9
A.	Sobre la primera imputación, basada en la falta de designación de las zonas especiales de conservación	9
1.	Alegaciones de las partes	9
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia	10
B.	Sobre la segunda imputación, basada en la falta de determinación de los objetivos de conservación	12
1.	Alegaciones de las partes	12
2.	Apreciación del Tribunal de Justicia	22
a)	Sobre la alegación relativa a la falta de adopción de objetivos de conservación detallados para ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata	22
b)	Sobre la alegación relativa a la práctica general y estructural de fijar los objetivos de conservación de manera contraria a las exigencias del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats	22
C.	Sobre la tercera imputación, basada en la falta de adopción de las medidas de conservación necesarias	26

* Lengua de procedimiento: alemán.

1. Alegaciones de las partes	26
2. Apreciación del Tribunal de Justicia	27
Costas	28

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1 — Falta de designación de zonas especiales de conservación — Falta de determinación de los objetivos de conservación — Falta o insuficiencia de medidas de conservación — Práctica administrativa»

En el asunto C-116/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 18 de febrero de 2022,

Comisión Europea, representada por los Sres. C. Hermes y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes,
parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por el Sr. J. Möller y la Sra. A. Hoesch, en calidad de agentes,
parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente) y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 20 de abril de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de 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 (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada 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»), al no designar, como zonas especiales de conservación, ochenta y ocho lugares de los 4 606 lugares de importancia comunitaria situados en las regiones biogeográficas alpina, continental y atlántica que se incluyeron en las listas establecidas mediante la 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), mediante la Decisión 2004/798/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2004, L 382, p. 1), y mediante la Decisión 2004/813/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, por la que se aprueba, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2004, L 387, p. 1), actualizadas respectivamente mediante la Decisión 2008/218/CE de la Comisión, de 25 de enero de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DO 2008, L 77, p. 106), mediante la Decisión 2008/25/CE de la Comisión, de 13 de noviembre de 2007, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO 2008, L 12, p. 383), y mediante la Decisión 2008/23/CE de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2008, L 12, p. 1) (en lo sucesivo, «lugares de importancia comunitaria de que se trata»);
 - del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en la medida en que, para ochenta y ocho lugares de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, no ha establecido ningún tipo de objetivos de conservación y sigue además para la fijación de los objetivos de conservación una práctica general y estructural que no cumple las exigencias jurídicas de dicha disposición;
 - del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en la medida en que, respecto de 737 lugares de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, no ha establecido ninguna clase de medidas de conservación y sigue además para el establecimiento de las medidas de conservación una práctica general y estructural que no cumple las exigencias jurídicas previstas en dicha disposición.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

- 2 Los considerandos tercero, octavo y décimo de la Directiva sobre los hábitats enuncian:

«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;

[...]

Considerando que conviene aplicar, en cada zona designada, las medidas necesarias habida cuenta de los objetivos de conservación establecidos;

[...]

Considerando que cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada».

- 3 A tenor del artículo 1 de esta Directiva:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

l) “zona especial de conservación”: un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar;

[...]».

- 4 El artículo 3, apartados 1 y 2, de la citada Directiva establece lo siguiente:

«1. Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada “Natura 2000”. Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de 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)].

2. Cada Estado miembro contribuirá 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 a que se refiere el apartado 1. Con tal fin y de conformidad con las disposiciones del artículo 4, cada Estado miembro designará lugares y zonas especiales de conservación, teniendo en cuenta los objetivos mencionados en el apartado 1.»

5 El artículo 4 de la referida Directiva dispone:

«1. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. Para las especies animales que requieran un territorio extenso, los mencionados lugares corresponderán a los lugares concretos, dentro de la zona de distribución natural de esas especies, que presenten los elementos físicos o biológicos esenciales para su vida y reproducción. Para las especies acuáticas que requieran territorios extensos, solo se propondrán lugares de estas características en caso de que exista una zona claramente delimitada que albergue los elementos físicos y biológicos esenciales para su vida y reproducción. Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.

La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar. Dicha información incluirá un mapa del lugar, su denominación, su ubicación, su extensión, así como los datos resultantes de la aplicación de los criterios que se especifican en el Anexo III (etapa 1) y se proporcionará de acuerdo con un formulario que elaborará la Comisión con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 21.

2. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 2) y en el marco de cada una de las nueve regiones biogeográficas que se mencionan en el inciso iii) de la letra c) del artículo 1 y del conjunto del territorio a que se refiere el apartado 1 del artículo 2, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redactará un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en las listas de los Estados miembros, que incluya los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias.

Aquellos [Estados miembros] en los que los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios y una o varias especies prioritarias representen más del 5 % del territorio nacional podrán solicitar, con el acuerdo de la Comisión, que los criterios enumerados en el Anexo III (etapa 2) se apliquen de un modo más flexible con vistas a la selección del conjunto de los lugares de importancia comunitaria de su territorio.

La lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria, en la que se harán constar los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias, será aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21.

3. La lista que se menciona en el apartado 2 se elaborará en un plazo de seis años a partir de la notificación de la presente Directiva.

4. 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.

5. Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6.»

6 A tenor del artículo 6, apartados 1 a 3, de la Directiva sobre los hábitats:

«1. 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.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

B. Derecho alemán

7 Conforme al tenor del artículo 22 de la Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Ley Federal de Protección de la Naturaleza y Preservación de Paisajes), de 29 de julio de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2542) (en lo sucesivo, «Ley Federal de Protección de la Naturaleza»):

«(1) La protección de partes de la naturaleza y del paisaje tendrá lugar mediante declaración. La declaración determinará el objeto de la protección, el objetivo de la protección, las obligaciones y prohibiciones necesarias para alcanzar este objetivo de protección y, en la medida en que sea necesario, las medidas de mantenimiento, desarrollo y recuperación, o contendrá las autorizaciones necesarias a tal efecto. Las zonas de conservación podrán dividirse en zonas que gocen de una protección gradual en función del objetivo de protección perseguido; dichas zonas podrán incluir también el entorno necesario para la protección.

(2) Salvo que se prevea lo contrario en los apartados 2a y 2b, la forma y el procedimiento de protección, la consideración de vicios de forma y de procedimiento y la posibilidad de subsanarlos, así como el mantenimiento en vigor de las declaraciones existentes relativas a la parte protegida de la naturaleza y del paisaje, se regirán por el Derecho del estado federado. El reconocimiento de protección también puede tener lugar a nivel federal.

[...]»

8 El artículo 33 de esta Ley establece:

«(1) Quedan prohibidas todas las modificaciones y alteraciones que puedan provocar un deterioro significativo de un lugar Natura 2000 en sus elementos esenciales para los objetivos de conservación o de protección. La autoridad competente en materia de protección de la naturaleza y conservación del paisaje podrá, en las condiciones previstas en el artículo 34, apartados 3 a 5, conceder excepciones a la prohibición establecida en la primera frase y a las prohibiciones establecidas en el artículo 32, apartado 3.

(1a) Se prohíbe la construcción de instalaciones destinadas a los siguientes fines en los lugares Natura 2000:

1. para la fracturación hidráulica de rocas esquistosas, arcillosas o margosas, o de rocas de yacimiento de carbón para la prospección o extracción de gas natural,
2. para el almacenamiento subterráneo de aguas de yacimiento, para los fines contemplados en el punto 1.

El artículo 34 no se aplicará a este respecto.

[...]»

9 El artículo 34 de dicha Ley establece:

«(1) Antes de cualquier autorización o ejecución de un proyecto, deberá llevarse a cabo una evaluación de sus repercusiones sobre los objetivos de conservación de un lugar Natura 2000 cuando, ya sea individualmente o conjuntamente con otros planes y proyectos, pueda afectar de manera significativa al lugar y no sirva directamente para la gestión del lugar. [...]

(2) Si de la evaluación de las repercusiones se desprende que el proyecto puede causar daños graves a dicho lugar en sus elementos esenciales para los objetivos de conservación o el objetivo de protección, se prohibirá el proyecto.

(3) Como excepción a lo dispuesto en el apartado 2, dicho proyecto podrá ser autorizado o ejecutado únicamente:

1. cuando sea necesario por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, y
2. si no existe otra alternativa razonable que permita alcanzar el resultado perseguido por el proyecto en otro lugar sin causar ningún perjuicio o perjuicios de menor importancia.

[...]»

- 10 El artículo 65, apartado 1, de esta Ley tiene el siguiente tenor:

«Los propietarios y otros titulares de un derecho de disfrute sobre bienes inmuebles deberán tolerar las medidas de protección de la naturaleza y de preservación del paisaje basadas en las disposiciones de la presente Ley, en disposiciones jurídicas adoptadas o aplicables en virtud de la presente Ley, o en la legislación de los estados federados en materia de protección de la naturaleza, siempre que no se menoscabe de manera inaceptable el disfrute del bien inmueble. Ello se entiende sin perjuicio de las normas más estrictas previstas a nivel de los estados federados.»

II. Procedimiento administrativo previo

- 11 Mediante las Decisiones 2004/69, 2004/798 y 2004/813, la Comisión elaboró listas de lugares de importancia comunitaria presentes, respectivamente, en las regiones biogeográficas alpina, continental y atlántica. Esas listas fueron actualizadas mediante las Decisiones 2008/218, 2008/25 y 2008/23, respectivamente.
- 12 El plazo de seis años para la designación de estos lugares como zonas especiales de conservación, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, expiraba como máximo el 25 de enero de 2014.
- 13 Mediante escritos de 13 de junio de 2012 y 17 de febrero de 2014, la Comisión solicitó a la República Federal de Alemania información sobre el progreso en la designación de las zonas especiales de conservación, con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, así como sobre la adopción de las medidas de conservación necesarias, con arreglo al artículo 6 de dicha Directiva.
- 14 A la vista de la respuesta de la República Federal de Alemania de 26 de junio de 2014, la Comisión consideró que dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de las disposiciones mencionadas en el apartado anterior y le remitió, el 27 de febrero de 2015, un escrito de requerimiento.
- 15 El 26 de enero de 2019, la Comisión envió a la República Federal de Alemania un escrito de requerimiento complementario.
- 16 Tras haber examinado la respuesta dada por dicho Estado miembro mediante escritos de 26 de abril y 11 de junio de 2019, la Comisión emitió, el 13 de febrero de 2020, un dictamen motivado, con arreglo al artículo 258 TFUE, párrafo primero, en el que le imputaba haber incumplido, en particular, las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6 de la Directiva sobre los hábitats:
- por no haber designado 129 lugares de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata como zonas especiales de conservación;
 - por no haber establecido, de manera general y estructural, objetivos de conservación y medidas de conservación suficientemente detallados, específicos para los lugares de importancia comunitaria de que se trata y necesarios.

- 17 A petición de la República Federal de Alemania, la Comisión, mediante escrito de 12 de marzo de 2020, prorrogó hasta el 13 de junio de 2020 el plazo para responder al dictamen motivado.
- 18 Mediante escrito de 12 de junio de 2020, la República Federal de Alemania informó a la Comisión de que todas las zonas especiales de conservación habían sido designadas, a excepción de las situadas en el estado federado de Baja Sajonia, de que el procedimiento concluiría antes de que finalizara el año 2022 en lo que respecta a los ochenta y ocho lugares que faltaban ubicados en dicho estado federado y de que las medidas de conservación que faltaban para 737 lugares se completarían hasta el año 2023. Por lo que se refiere a los requisitos legales en materia de objetivos de conservación y medidas de conservación, ese Estado miembro confirmó su desacuerdo con la evaluación de la Comisión.
- 19 Al estimar que la República Federal de Alemania no había adoptado las medidas exigidas para cumplir las obligaciones que le incumbían en virtud de los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión interpuso el presente recurso el 18 de febrero de 2022.

III. Sobre el recurso

- 20 En apoyo de su recurso, la Comisión formula tres imputaciones, las dos primeras basadas en la infracción del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats y la tercera, en la infracción del artículo 6, apartado 1, de esa Directiva. Alega, en primer lugar, que ochenta y ocho de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata no fueron designados como zonas especiales de conservación; en segundo lugar, que no se fijaron los objetivos de conservación en relación con esos ochenta y ocho lugares y que, para la fijación de los objetivos de conservación, la República Federal de Alemania sigue una práctica general y estructural que no cumple las exigencias del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, y, en tercer lugar, que, por una parte, no se han adoptado medidas de conservación suficientes para 737 lugares de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata y que, por otra parte, para establecer las medidas de conservación, la República Federal de Alemania sigue una práctica general y estructural que no cumple las exigencias del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.
- 21 La República Federal de Alemania solicita que se desestime el presente recurso.

A. Sobre la primera imputación, basada en la falta de designación de las zonas especiales de conservación

1. Alegaciones de las partes

- 22 Mediante su primera imputación, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al no designar como zonas especiales de conservación, en el estado federado de Baja Sajonia, ochenta y ocho de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata.
- 23 Dicha institución considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular las sentencias de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica (C-415/01, EU:C:2003:118), apartados 22 y 23, y de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria (C-535/07, EU:C:2010:602), apartado 64, que se refiere a las zonas de protección especial previstas en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), en su versión modificada 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 las aves»), resulta extrapolable al presente asunto, habida cuenta de los objetivos de conservación previstos en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. Con arreglo a esta jurisprudencia, las zonas especiales de protección deben designarse con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica.

- 24 En su escrito de contestación, la República Federal de Alemania sostiene que, entre la fecha de envío por la Comisión del dictamen motivado y el 31 de marzo de 2022, designó como zonas especiales de conservación los últimos lugares de importancia comunitaria de que se trata. Señala que solo cinco de dichos lugares siguen sin designarse como zonas especiales de conservación y deben ser retirados de las listas de lugares en el marco de las próximas actualizaciones de dichas listas, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.
- 25 Con carácter complementario, la República Federal de Alemania señala que, en todas sus versiones vigentes desde el 4 de abril de 2002, el artículo 33 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza prevé una protección legal de todos los lugares de importancia comunitaria notificados a la Comisión e inscritos en una lista con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, antes de que sean designados concretamente como zonas especiales de conservación. Dicho Estado miembro sostiene que, por ello, en los ochenta y ocho lugares que la Comisión considera que no han sido designados como zonas especiales de conservación, estaba prohibido, con arreglo al citado artículo 33, llevar a cabo cualquier modificación o alteración que pudiera provocar un deterioro importante de esos lugares y que, con arreglo al artículo 34 de la citada Ley, procedía examinar los planes o proyectos, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, a la luz de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

- 26 Cabe recordar, con carácter preliminar, que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a contribuir a la constitución de la red Natura 2000 en función de la representación que tengan en sus respectivos territorios los tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de dicha Directiva y de los hábitats de especies que figuran en el anexo II de la citada Directiva y a designar, con tal fin y de conformidad con el artículo 4 de esa Directiva, al término del procedimiento en ella previsto, lugares como zonas especiales de conservación.
- 27 El procedimiento de designación de los lugares como zonas especiales de conservación, en los términos que establece el artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats, se desarrolla en cuatro etapas. Según el apartado 1 de dicho artículo, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales y de las especies autóctonas existentes en dichos lugares y esta lista se remitirá a la Comisión (primera etapa). Conforme a su apartado 2, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redactará un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, basándose en las listas elaboradas por los Estados miembros (segunda etapa). Sobre la base de ese proyecto de lista, la Comisión aprueba la lista de lugares seleccionados (tercera etapa). Con arreglo al apartado 4 del citado artículo, una vez elegido un lugar de importancia comunitaria, el Estado miembro de que se trate le dará 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 o de una

especie, así como para la coherencia de Natura 2000 (cuarta etapa) [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 45 y jurisprudencia citada].

- 28 Por una parte, la República Federal de Alemania no niega que, en la fecha en que expiró el plazo para responder al dictamen motivado, a saber, el 13 de junio de 2020, no habían sido designados formalmente como zonas especiales de conservación un total de ochenta y ocho lugares de importancia comunitaria de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata. Alega, no obstante, que, entre la fecha de envío por la Comisión del dictamen motivado y el 31 de marzo de 2022, designó como zonas especiales de conservación los últimos lugares de importancia comunitaria de que se trata, de modo que solo cinco de dichos lugares siguen sin designarse como zonas especiales de conservación.
- 29 A este respecto, procede recordar, como se desprende de reiterada jurisprudencia, que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro de que se trate tal como esta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia [sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión/Polonia (Independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, EU:C:2023:442, apartado 82 y jurisprudencia citada].
- 30 Por otra parte, la República Federal de Alemania invoca el hecho de que los artículos 33 y 34 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza establecen, desde el año 2002, una protección legal de todos los lugares de importancia comunitaria notificados a la Comisión e inscritos en una lista con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, antes de que sean designados concretamente como zonas especiales de conservación.
- 31 Pues bien, al indicar que la normativa alemana concede la protección a todos los lugares de importancia comunitaria notificados a la Comisión e incluidos en una lista con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, antes de su designación concreta como zonas especiales de conservación, la República Federal de Alemania admite que, al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, aún no había designado tales lugares como zonas especiales de conservación.
- 32 Además, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 48 y jurisprudencia citada].
- 33 En el presente asunto, procede señalar que la normativa nacional invocada por la República Federal de Alemania no cumple la obligación específica, prevista en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, de designación formal de los lugares de importancia comunitaria como zonas especiales de conservación.
- 34 En efecto, esa designación constituye una etapa indispensable en el marco del régimen de protección de los hábitats y de las especies previsto por dicha Directiva.

- 35 A tal obligación se añaden la de determinar los objetivos de conservación, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, y la de fijar las medidas de conservación, de conformidad con el artículo 6, apartado 1, de dicha Directiva [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 53 y jurisprudencia citada].
- 36 La obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas de conservación necesarias para proteger las zonas especiales de conservación, establecida en el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, es distinta de la obligación formal de dichos Estados, prevista en el artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, de designar los lugares de importancia comunitaria como zonas especiales de conservación [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 54].
- 37 En esas circunstancias, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no designar como zonas especiales de conservación ochenta y ocho de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata.
- 38 En consecuencia, se ha de estimar la primera imputación.

B. Sobre la segunda imputación, basada en la falta de determinación de los objetivos de conservación

1. Alegaciones de las partes

- 39 Mediante su segunda imputación, la Comisión reprocha, por una parte, a la República Federal de Alemania no haber publicado los objetivos detallados de conservación para ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, infringiendo el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Por otra parte, dicha institución sostiene que, de manera general y estructural, la práctica de las autoridades alemanas de fijar los objetivos de conservación es contraria a las exigencias previstas en dicha disposición en la medida en que, primero, esos objetivos no recogen elementos cuantitativos y mensurables; segundo, la República Federal de Alemania no establece una distinción entre el objetivo de «restablecimiento» y el objetivo de «mantenimiento» de los objetos que deben protegerse, y, tercero, los objetivos de conservación establecidos por dicho Estado miembro no son jurídicamente vinculantes para terceros.
- 40 En primer lugar, la Comisión deduce la existencia de una obligación de fijar objetivos detallados de conservación para cada lugar de importancia comunitaria en el plazo máximo de seis años de la interpretación que el Tribunal de Justicia hizo del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats en la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), apartados 46 a 52.
- 41 La Comisión sostiene que, en la medida en que la República Federal de Alemania no fija esos objetivos de conservación antes de designar un lugar como zona especial de conservación, dicho Estado miembro no ha fijado dichos objetivos para todos los lugares de importancia comunitaria de que se trata que no han sido designados como zonas especiales de conservación. En efecto, según la Comisión, dicho Estado miembro confirmó que, para los lugares del estado federado de

Baja Sajonia, los objetivos generales de conservación se definen en el marco de la protección de los lugares mediante su designación como zonas especiales de conservación y se concretan posteriormente, en su caso, en el marco de la planificación de la gestión de dichos lugares.

- 42 En segundo lugar, por lo que respecta al incumplimiento general y estructural de las obligaciones relativas a la fijación de los objetivos de conservación, la Comisión alega, en primer término, que los objetivos de conservación fijados por la República Federal de Alemania no contienen elementos cuantitativos y mensurables que presenten en cifras la contribución específica que el lugar protegido debe aportar para alcanzar un estado de conservación favorable a nivel nacional para el hábitat o la especie de que se trate. Lo mismo sucede, según la Comisión, con los objetivos de conservación que figuran en los planes de gestión a los que se refirió la República Federal de Alemania durante la fase administrativa previa del procedimiento.
- 43 A este respecto, la Comisión señala, a modo de ejemplo, que, para los numerosos lugares del estado federado de Baviera, en los que está presente el tipo de hábitat 6510 «Prados pobres de siega de baja altitud (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)», para el lugar DE 5630-371, que incluye el tipo de hábitat «Rodachau mit Bischofsau westlich Bad Rodach», así como para el lugar DE 8020-341, «Ablach, Baggerseen und Waltere Moor», que alberga la especie 1032 «*Unio crassus*», la normativa interna ha determinado los objetivos de conservación para los hábitats y especies de que se trata en términos muy generales y sin indicar ningún elemento cuantitativo ni mensurable.
- 44 Pues bien, a su juicio, la Directiva sobre los hábitats establece la definición del estado de conservación favorable de las especies y de los tipos de hábitats sobre la base de características que deben determinarse cuantitativamente, como la «superficie» que abarca un hábitat natural, conforme al artículo 1, letra e), primer guion, de la Directiva sobre los hábitats, o la «dinámica de las poblaciones» de la especie, de conformidad con el artículo 1, letra i), primer guion, de dicha Directiva.
- 45 Así pues, según dicha institución, los Estados miembros acordaron con la Comisión, en el marco del comité contemplado en el artículo 20 de la Directiva sobre los hábitats, fijar valores de referencia que indiquen el umbral a partir del cual se alcanza a nivel nacional un estado de conservación favorable de un tipo de hábitat o de una especie.
- 46 La Comisión considera que, en relación con estos valores de referencia, corresponde a continuación a los objetivos de conservación definir la contribución específica que un lugar determinado debe aportar para alcanzar el valor de referencia nacional.
- 47 La Comisión añade, a modo de ejemplo, que la República Federal de Alemania, en su informe nacional para el año 2012, elaborado con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, fijó el estado de conservación favorable de la especie vegetal *Oenanthe conioides*, en lo que respecta al tamaño de la población a nivel nacional, en un valor de referencia de al menos 5 025 ejemplares. Sin embargo, siempre según la Comisión, dicho Estado miembro no ha previsto objetivos cuantificados de conservación para cada uno de los nueve lugares en los que está presente esa especie. En consecuencia, la Comisión considera que no se garantiza un estado de conservación favorable de dicha especie, en contra de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

- 48 Para la Comisión, esta conclusión se ve corroborada por el hecho de que los datos relativos al período que va de 2013 a 2018, comunicados por la República Federal de Alemania a la Comisión con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats, demuestran que aproximadamente el 80 % de los tipos de hábitats y de especies protegidos en Alemania siguen estando en un estado de conservación desfavorable, pese a que se encuentran en gran parte en zonas protegidas. Por lo que se refiere a las especies protegidas, la Comisión considera que la proporción de especies en un estado de conservación desfavorable ha aumentado incluso de manera continua desde el año 2001.
- 49 Además, en su opinión, las medidas de conservación adoptadas con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats deben corresponder a objetivos cuantificados y mensurables.
- 50 La Comisión considera que la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, debe efectuarse también en relación con objetivos de conservación cuantificados. Considera, en este sentido, que los efectos negativos sobre esos objetivos solo pueden excluirse con certeza si tales objetivos están suficientemente especificados por factores cuantitativos.
- 51 Por otra parte, los objetivos de conservación fijados por la República Federal de Alemania, que se limitan a prever la mejora de la calidad del estado de conservación de un objeto protegido en el lugar en cuestión, no permiten —a juicio de la Comisión— tener en cuenta el hecho de que, para alcanzar el valor de referencia nacional, dicho lugar debe aportar contribuciones concretas, a saber, por ejemplo, determinados incrementos cuantificados de superficie.
- 52 A este respecto, además del ejemplo relativo a la especie vegetal *Oenanthe conioides*, la Comisión evoca el hábitat 6510 «Prados pobres de siega de baja altitud (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)», que se encuentra en un estado de conservación desfavorable. El valor de referencia alemán para este hábitat prevé, según la Comisión, la necesidad de garantizar una mayor superficie de protección, a saber, incrementarla en un 10 % como mínimo. Sin embargo, a su juicio, el marco de evaluación alemán no menciona la superficie como criterio de evaluación, refiriéndose únicamente a los criterios cualitativos, lo que no es suficiente para garantizar ese incremento de la superficie de protección.
- 53 En lo tocante a la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, la Comisión menciona dos ejemplos, a saber, el de la especie «Zueco de dama (*Cypripedium calceolus*)» presente en el lugar DE 5232-301 «Edelmannsberg» y el del tipo de hábitat 6110 «Prados calcáreos cársticos o basófilos» presente en el lugar DE 5231-301.
- 54 A este respecto, una evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente, basada en un estado eventualmente desfavorable de conservación de la especie o del hábitat en cuestión en el lugar de que se trate llevaría a la conclusión de que podría aceptarse un proyecto que no agrave ese estado desfavorable. Sin embargo, la Comisión considera que ello sería contrario al objetivo de la Directiva sobre los hábitats en caso de que el estado de conservación sea globalmente desfavorable a nivel nacional y de que el lugar de que se trate deba aportar una contribución positiva específica para alcanzar un estado favorable a nivel nacional, contribución que se vería obstaculizada por el proyecto en cuestión. En tal caso, solo un objetivo de conservación cuantificado permite garantizar el establecimiento de un estado de conservación globalmente favorable a nivel nacional.

- 55 Según la Comisión, esta exigencia de fijar los objetivos de conservación de manera cuantificada y mensurable no es desproporcionada. Para la Comisión, los Estados miembros, en efecto, proceden de este modo. En particular, la Región Flamenca (Bélgica) fijó 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 para este hábitat. Por lo que respecta a los lugares de que se trata, estos valores de referencia cuantificados se traducen, según la Comisión, en objetivos de conservación cuantificados.
- 56 En segundo lugar, la Comisión sostiene que los objetivos de conservación fijados en Alemania no distinguen entre el objetivo de «restablecimiento» y el objetivo de «mantenimiento» de los objetos que deben protegerse e ilustra esta falta de distinción mencionando determinados lugares, a saber, el lugar DE 7537-301 «Isarauen von Unterföhring bis Landshut», el lugar DE 2751-302 «Große Hölle» y el lugar DE 2710-331 «Wolfmeer» para el tipo de hábitat 91D0 «Turberas boscosas».
- 57 Pues bien, a la luz de la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), apartado 57, la Comisión considera que esta distinción es necesaria para garantizar el carácter suficientemente específico de los objetivos de conservación.
- 58 A este respecto, la Comisión señala que las medidas de conservación destinadas a preservar el estado del objeto protegido son fundamentalmente distintas de aquellas que pretenden restablecerlo. Sostiene que las primeras garantizan el *statu quo* en cuanto al objeto protegido, mientras que las segundas requieren esfuerzos considerablemente más intensos para restablecer el objeto protegido, a saber, por ejemplo, la creación de nuevas superficies del tipo de hábitat de que se trate. Por consiguiente, los objetivos de conservación, sobre cuya base deben elaborarse las medidas de conservación, han de indicar claramente si el objetivo perseguido es el restablecimiento o el mantenimiento del objeto que debe protegerse.
- 59 Siempre según la Comisión, la distinción entre el objetivo de «restablecimiento» y el objetivo de «mantenimiento» del objeto que debe protegerse es determinante también para la evaluación de las repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. La cuestión de si un proyecto puede afectar de forma apreciable a un lugar depende, en particular, de si los objetivos de conservación del lugar están dirigidos a su restablecimiento o a su mantenimiento.
- 60 Además, exigir esa distinción no es desproporcionado, ya que algunos Estados miembros, en particular el Reino de Bélgica, han efectuado tal distinción en su normativa nacional.
- 61 En tercer lugar, la Comisión alega que los objetivos de conservación que se especifican únicamente al nivel de los planes de gestión no son jurídicamente vinculantes frente a terceros. A modo de ejemplo, la Comisión indica que el artículo 4, apartado 2, del Bayerische Natura 2000-Verordnung (Reglamento Natura 2000 del estado federado de Baviera), de 12 de julio de 2006 (GVBl. p. 524), establece que los planes de gestión no crearán obligaciones para los propietarios de tierras y los titulares de permisos de pastoreo privados. Así pues, del plan de gestión integrado para el estuario del Elba (Alemania) se desprende que no tiene efectos jurídicos vinculantes para los propietarios de terrenos y que no impone ninguna obligación directa a los particulares. La Comisión sostiene, asimismo, que las autoridades de los estados federados de Sajonia y de Brandemburgo confirmaron que los planes de gestión adoptados en sus territorios no son vinculantes para los particulares.

- 62 Pues bien, la Comisión recuerda la exigencia general de ejecutar las disposiciones de una directiva con indiscutible fuerza imperativa y con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (sentencia de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica, C-415/01, EU:C:2003:118, apartado 21).
- 63 Dado que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación considerable a este respecto, nada se opone —según la Comisión— a que dichos objetivos se fijen, en un primer momento, de manera general en un acto nacional mediante el que se designe una zona especial de conservación y, en un segundo momento, se concreten en el marco de un plan de gestión. No obstante, para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, los instrumentos jurídicos que precisan los objetivos de conservación en cada una de esas etapas deben ser vinculantes frente a terceros.
- 64 Para la Comisión, la fuerza imperativa de los instrumentos jurídicos que determinan los objetivos de conservación es necesaria también para garantizar la aplicación efectiva de la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. A falta de fuerza imperativa de tales instrumentos, las autoridades nacionales no podrían justificar la denegación de una solicitud de autorización de un proyecto por el riesgo de perjudicar los objetivos de conservación.
- 65 En su escrito de contestación, la República Federal de Alemania responde arguyendo, de entrada, que, entre la fecha de envío por la Comisión del dictamen motivado y el 31 de marzo de 2022, designó los lugares de importancia comunitaria de que se trata como zonas especiales de conservación y fijó objetivos de conservación específicos para dichos lugares, con excepción de algunos lugares que iban a ser previsiblemente retirados de las listas. En esas circunstancias, la República Federal de Alemania considera que la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats se ha completado en este punto.
- 66 La República Federal de Alemania alega, por otra parte, que las actuaciones que llevó a cabo en el marco de la adaptación de su Derecho interno a la referida Directiva no son constitutivas de un incumplimiento general y estructural.
- 67 A este respecto, en primer lugar, el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al que se refiere la Comisión, no contiene referencia alguna a los objetivos de conservación, según la República Federal de Alemania. A estos últimos únicamente se refieren los considerandos 8 y 10 de esa Directiva. A su juicio, dicho artículo se limita a imponer a los Estados miembros que establezcan las prioridades en función, por un lado, de la importancia de los lugares para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural o de una especie afectados, así como para la coherencia de Natura 2000 y, por otro lado, de las amenazas de deterioro o destrucción que pesen sobre ellos.
- 68 En la medida en que la Directiva sobre los hábitats se dirige a todos los Estados miembros, debe prevalecer la interpretación menos rígida si es suficiente para garantizar sus objetivos (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 1969, Stauder, 29/69, EU:C:1969:57, apartados 3 y 4).
- 69 La República Federal de Alemania entiende que, en lo relativo a los objetivos de conservación, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el estatuto jurídico de protección del que deben gozar las zonas de protección especial a las que se refiere la Directiva 79/409 no implica

que tales objetivos deban ser específicos para cada especie considerada por separado (sentencia de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria, C-535/07, EU:C:2010:602, apartado 65 y jurisprudencia citada).

- 70 La República Federal de Alemania no niega que, con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, debe establecerse un vínculo entre, por una parte, los objetivos de conservación y, por otra, las especies y los tipos de hábitats presentes en la zona especial de conservación que revistan interés. Pues bien, a su juicio, la normativa alemana establece tal vínculo.
- 71 Considera, en cambio, que, si bien en su sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Grecia (C-849/19, EU:C:2020:1047), apartado 55, el Tribunal de Justicia declaró, a la luz de la exigencia de seguridad jurídica, que los objetivos de conservación deben ser suficientemente específicos, de ello no se desprende, sin embargo, que deban ser cuantificables y mensurables.
- 72 Para la República Federal de Alemania, aunque fuera posible proceder a una determinación cuantitativa y mensurable de los objetivos de conservación para determinadas especies y tipos de hábitats, tal determinación no sería adecuada como exigencia general.
- 73 La República Federal de Alemania considera, en primer término, que un enfoque puramente cuantitativo, basado en la superficie de los tipos de hábitats, no puede reflejar el estado de las superficies de que se trata y, por tanto, debe ir acompañado de la utilización de criterios cualitativos.
- 74 A continuación, un enfoque cuantitativo no se adapta, en particular, a los tipos de hábitats complejos o a zonas de conservación de carácter dinámico, cuando determinados elementos de los hábitats complejos o diferentes tipos de hábitats presentes en el seno de una zona de conservación cambian constantemente de naturaleza e interactúan unos con otros.
- 75 Por último, los objetivos de conservación cuantitativos que se refieren de manera respectiva a zonas especiales de conservación individuales no son conformes con la exigencia de coherencia de Natura 2000 y no tienen en cuenta la existencia de vínculos ecológicos dentro de dicha red.
- 76 La República Federal de Alemania añade que esto es lo que se desprende precisamente de los valores de referencia nacionales fijados para la especie vegetal *Oenanthe conioides*, que es una especie endémica del estuario del Elba que tiene un hábitat complejo muy dinámico. En su opinión, los lugares de crecimiento de esta especie pueden adaptarse permanentemente y su población experimenta fluctuaciones significativas en su evolución natural, sin poner por ello en peligro su estado de conservación. Además, el área de distribución de esta especie está cubierta por una pluralidad de zonas especiales de conservación, conectadas entre sí y cuyas poblaciones interactúan. Así pues, la contribución cuantitativa de cada zona especial de conservación a la conservación de dicha especie en su conjunto está sujeta también a variaciones considerables, sin que el estado de conservación varíe globalmente.
- 77 En consecuencia, los valores de referencia cuantificados para la especie *Oenanthe conioides* solo pueden fijarse para la región biogeográfica en su conjunto y no para zonas especiales de conservación individuales.

- 78 Por lo que respecta a los informes a los que se refiere el artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats y al comité previsto en el artículo 20 de dicha Directiva, la República Federal de Alemania sostiene que la fijación, por parte de los Estados miembros, de valores de referencia para determinar un estado de conservación favorable no tiene efecto vinculante para dichos Estados.
- 79 En efecto, en su opinión, la citada Directiva no establece la obligación de fijar tales valores de referencia.
- 80 Además, el informe elaborado por un Estado miembro con arreglo al artículo 17 de la Directiva sobre los hábitats no se refiere específicamente a la situación en las diferentes zonas especiales de conservación, sino a la de todo el territorio del Estado miembro de que se trate.
- 81 La República Federal de Alemania añade que el estado de conservación favorable que debe alcanzarse con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats no se refiere a las diferentes zonas especiales de conservación presentes en el territorio de los Estados miembros, sino al conjunto del territorio europeo en el que se aplica el Derecho de la Unión.
- 82 Por lo que se refiere al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, esta disposición, a diferencia de los artículos 2, apartado 1, y 4 de la citada Directiva, no se basa en el objetivo general de mantenimiento o restablecimiento en un estado de conservación favorable de las especies o de los tipos de hábitats de que se trate, sino de manera concreta en las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de dicha Directiva y de las especies que figuran en su anexo II. Tales requisitos deben determinarse principalmente de manera cualitativa y, únicamente en casos individuales, también de forma cuantitativa.
- 83 Según la República Federal de Alemania, el argumento de la Comisión de que la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, que se refiere únicamente a los objetivos de conservación generales, e incluso a la información contenida en el formulario normalizado de datos, no es conforme con el objetivo de la Directiva sobre los hábitats contradice la jurisprudencia del Tribunal de Justicia derivada de las sentencias de 29 de enero de 2004, Comisión/Austria (C-209/02, EU:C:2004:61), apartado 24, y de 10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia (C-504/14, EU:C:2016:847), apartados 9 y 10.
- 84 De ahí que, en la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 116, el Tribunal de Justicia determinara los criterios de dicha evaluación de manera abstracta y no en función de objetivos individuales cuantificados.
- 85 La República Federal de Alemania aduce, en segundo lugar, que la cuestión de si los objetivos de conservación se alcanzan mediante el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural o de una especie depende del estado real respectivo de una zona especial de conservación, que está sujeto a fluctuaciones naturales y a influencias humanas externas, y depende muy especialmente de medidas de mantenimiento o de restablecimiento anteriores.

- 86 Si, como señala la Comisión, los propios objetivos de conservación hubieran de diferenciarse en función de si deben alcanzarse mediante el mantenimiento o el restablecimiento de los objetos que deben protegerse, con cada modificación efectiva del grado de conservación de las especies y de los hábitats naturales presentes en una zona especial de conservación debería modificarse el objetivo de conservación correspondiente, y ello para cada especie y para cada tipo de hábitat.
- 87 Concretamente, en los hábitats dinámicos como el estuario del Elba, en los que está presente la especie vegetal *Oenanthe conioides*, podría resultar que los objetivos de conservación tuvieran que adaptarse repetidamente a la evolución de las condiciones medioambientales.
- 88 La República Federal de Alemania alega que, por tanto, la práctica que sigue para trasponer la Directiva sobre los hábitats, que consiste en establecer un estado objetivo y obliga a las autoridades a alcanzar dicho estado caso por caso mediante medidas de mantenimiento o de restablecimiento, respeta plenamente el efecto útil de dicha Directiva y, en particular, el objetivo previsto en su artículo 2, apartado 2, que consiste en garantizar el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y flora de importancia comunitaria.
- 89 La cuestión de si un proyecto puede afectar de forma apreciable a un lugar, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, no depende de una elección formal realizada en el pasado, atribuyendo a los objetivos de conservación del lugar una finalidad de restablecimiento o de mantenimiento, sino de las condiciones concretas existentes en el lugar en el momento en que se plantea la cuestión de la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente.
- 90 En tercer lugar, en respuesta al argumento de la Comisión de que los objetivos de conservación deben incorporarse a actos jurídicos vinculantes frente a terceros, la República Federal de Alemania sostiene que, debido a su naturaleza, esos objetivos se dirigen a las autoridades nacionales competentes.
- 91 La República Federal de Alemania aduce que, en cualquier caso, en Alemania, los objetivos de conservación en sentido estricto están recogidos en los reglamentos relativos a las zonas de conservación y, por tanto, en leyes materiales que son jurídicamente vinculantes *erga omnes*. Alega, además, que estos objetivos se especifican también en los planes de gestión y de ordenación y se imponen de manera suficientemente vinculante frente a terceros. En efecto, con arreglo al artículo 34 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, que transpone al Derecho alemán el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, los terceros no pueden ejecutar ningún plan o proyecto ni adoptar medidas que puedan perjudicar los objetivos de conservación, y los terceros propietarios de superficies situadas en una zona especial de conservación deben tolerar medidas de mantenimiento o de restablecimiento, en el sentido del artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre los hábitats, cuando los organismos públicos apliquen dichas medidas.
- 92 Según la República Federal de Alemania, en la medida en que una zona especial de conservación requiera no solo medidas de prohibición para alcanzar el objetivo de conservación perseguido en el momento de su designación, sino también medidas efectivas de mantenimiento o restablecimiento del estado de conservación del elemento protegido, los reglamentos relativos a las zonas de conservación recogen, con arreglo al artículo 22, apartado 1, segunda frase, de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, la correspondiente habilitación de las autoridades competentes, autorizando la aplicación de tales medidas, y el artículo 65 de dicha Ley obliga a los terceros titulares privados a tolerar tales medidas.

- 93 Por consiguiente, aun cuando un plan de gestión o de ordenación no sea en sí mismo vinculante para los terceros, los objetivos de conservación precisados con mayor detalle que contiene son, debido a esta situación jurídica, indirectamente vinculantes para terceros y oponibles a estos.
- 94 En su escrito de réplica, la Comisión alega que la República Federal de Alemania limitó indebidamente sus medidas de conservación, en gran medida, al mantenimiento del *statu quo* y no aprovechó plenamente el potencial de las zonas de conservación para alcanzar un estado de conservación favorable. En efecto, a su juicio, sesenta y siete de los ochenta y dos tipos de hábitats que figuran en el anexo I de la Directiva sobre los hábitats, presentes en Alemania en la región biogeográfica continental, se encuentran en un estado de conservación «desfavorable-inapropiado» o «desfavorable-malo». Una de las razones de esta evolución contraria al objetivo de la referida Directiva reside, según la Comisión, en el hecho de que la República Federal de Alemania se niega sistemáticamente a fijar objetivos de conservación cuantificados. En efecto, a juicio de dicha institución, en la medida en que sean necesarios incrementos de superficie o aumentos de poblaciones, solo objetivos de conservación que cuantifiquen claramente las aportaciones de una zona a este respecto garantizarán que las medidas adoptadas en cada zona aportan una contribución fiable a la consecución de un estado de conservación favorable.
- 95 La Comisión sostiene que no afirma en absoluto que las características que deben cuantificarse, como la superficie o la estructura de la población, sean los únicos criterios que permiten establecer objetivos de conservación. En efecto, los objetivos cualitativos, tales como algunos parámetros relativos al valor de las nuevas superficies que han de crearse, deben tenerse en cuenta con carácter complementario. Por lo que se refiere a la coherencia de la red de protección, son precisamente los objetivos de conservación cuantificados los que, a su juicio, garantizan de manera fiable la contribución de cada lugar al conjunto de la red.
- 96 Por lo que se refiere a los Estados miembros que han establecido objetivos de conservación cuantificados, la Comisión presenta un ejemplo de la práctica que se sigue en Bulgaria, Lituania y Rumanía.
- 97 La Comisión subraya que objetivos de conservación tan vagos como los establecidos en Alemania, que ni siquiera determinan si persiguen el restablecimiento o el mantenimiento del estado de conservación favorable de un elemento protegido, no garantizan el efecto útil de la Directiva sobre los hábitats. Considera que, en cualquier caso, es necesario exigir al menos que los objetivos de conservación fijen la finalidad perseguida, a saber, el restablecimiento o el mantenimiento del estado de conservación de los objetos que deben protegerse, y que indiquen los parámetros precisos a este respecto.
- 98 En cuanto a la obligación de tolerar, por parte de los terceros, medidas de gestión, con arreglo al artículo 65 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, esta se refiere, según la Comisión, únicamente a la ejecución de medidas de conservación previstas en disposiciones legales. Pues bien, como reconoce la República Federal de Alemania, los planes de gestión no constituyen precisamente disposiciones legislativas, en el sentido de dicho artículo. Además, la ejecución de estas medidas está supeditada, con arreglo a dicha Ley, al requisito de que la utilización del terreno no se vea obstaculizada de forma injustificada. Según la Comisión, esta restricción no permite garantizar que se apliquen los objetivos de conservación establecidos en los planes de gestión.

- 99 Por lo que respecta a la protección de la naturaleza por vía contractual, la Comisión considera que no puede imponerse a terceros la celebración de contratos, de modo que la consecución de los objetivos de conservación dependerá únicamente de la voluntad de los propietarios inmobiliarios para celebrar tales contratos.
- 100 En su escrito de duplica, la República Federal de Alemania arguye que deben aplicarse procedimientos a largo plazo para alcanzar un estado de conservación favorable de un hábitat natural o de una especie y para aplicar las medidas de conservación necesarias a tal efecto, por lo que puede transcurrir cierto tiempo antes de que se puedan constatar mejoras claramente visibles. Sostiene que, aun cuando, como señala la Comisión, el estado de los lugares de importancia comunitaria y de las zonas especiales de conservación se haya deteriorado en Alemania, de ello no puede deducirse ninguna conclusión en cuanto a las exigencias jurídicas relativas a los objetivos de conservación.
- 101 Además, el supuesto fuerte aumento de la proporción de especies en un estado desfavorable de conservación en Alemania es, a su juicio, consecuencia de una modificación del número de bienes que deben protegerse, evaluados en el marco del informe elaborado por dicho Estado miembro.
- 102 La República Federal de Alemania sostiene que los objetivos de conservación previstos en los planes de gestión y los instrumentos de protección contractual de la naturaleza sirven para detallar y precisar en mayor medida los objetivos de conservación que ya resultan vinculantes, contemplados en los reglamentos relativos a las zonas protegidas. Señala que esos objetivos son vinculantes a nivel administrativo y que precisan los criterios previstos a efectos de los objetivos de conservación en los reglamentos relativos a las zonas protegidas, aplicables en el marco de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos presentados por terceros. Señala, por otra parte, que, en el marco de la protección de la naturaleza por vía contractual, dichos objetivos son también vinculantes para las partes contratantes.
- 103 Respecto al artículo 65 de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, la República Federal de Alemania alega que, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, este artículo no se refiere únicamente a la aplicación de medidas definidas en disposiciones legislativas, sino que se refiere a la aplicación de medidas «basadas en las disposiciones de [dicha] Ley, en disposiciones jurídicas adoptadas o aplicables en virtud de [dicha] Ley, o en la legislación de los estados federados en materia de protección de la naturaleza». Añade que dicho artículo establece una obligación, de un alcance amplio, de respetar las medidas derivadas de disposiciones legales, sin que sea necesario que dichas medidas estén a su vez directamente previstas por disposiciones legales.
- 104 La República Federal de Alemania señala que los reglamentos nacionales relativos a las zonas protegidas no solo prevén medidas de prohibición para alcanzar el objetivo de protección perseguido mediante la designación de dichas zonas como zonas protegidas, sino que también facultan a las autoridades competentes para adoptar las medidas efectivas de conservación o de restablecimiento necesarias. Estos reglamentos relativos a las zonas protegidas constituyen, por su parte, «la legislación de los estados federados en materia de protección de la naturaleza», en el sentido del artículo 65, apartado 1, primera frase, de la Ley Federal de Protección de la Naturaleza, o, en la medida en que se trate de reglamentos relativos a las zonas protegidas, disposiciones jurídicas consagradas exclusivamente a la zona económica alemana, adoptadas sobre la base de dicha Ley. La República Federal de Alemania considera que, por ello, los objetivos de conservación y las medidas de conservación adoptadas por las autoridades competentes tienen indiscutiblemente carácter vinculante.

2. *Apreciación del Tribunal de Justicia*

a) Sobre la alegación relativa a la falta de adopción de objetivos de conservación detallados para ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata

- 105 Si bien el tenor del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats no menciona expresamente la obligación de determinar los objetivos de conservación, esta disposición exige que las autoridades competentes del Estado miembro afectado, cuando designen la zona especial de conservación, fijen 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. Pues bien, fijar esas prioridades implica que esos objetivos de conservación hayan sido fijados previamente [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 64 y jurisprudencia citada].
- 106 Así pues, teniendo también en cuenta el contexto y la finalidad del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, el Tribunal de Justicia ha considerado que, aunque de esta disposición se desprende que la designación de las zonas especiales de conservación y la determinación de las prioridades en materia de conservación deben realizarse lo antes posible y, en cualquier caso, como máximo en un plazo de seis años a partir del momento en que se haya elegido un lugar de importancia comunitaria en el procedimiento previsto en el apartado 2 de dicho artículo, el establecimiento de los objetivos de conservación tampoco puede sobrepasar ese plazo, dado que estos objetivos son necesarios para fijar aquellas prioridades y, por tanto, preceder a su fijación [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 65 y jurisprudencia citada].
- 107 Se ha de añadir que, para ser considerados «objetivos de conservación», en el sentido de la Directiva sobre los hábitats, los objetivos fijados deben ser específicos y precisos [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 66 y jurisprudencia citada].
- 108 En el presente asunto, la República Federal de Alemania reconoce que, al expirar el plazo para dar respuesta al dictamen motivado, a saber, el 13 de junio de 2020, no había fijado en el Derecho interno los objetivos detallados de conservación relativos a ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, a los que se refiere la segunda imputación formulada por la Comisión.
- 109 En esas circunstancias, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no definir objetivos detallados de conservación para esos ochenta y ocho lugares.

b) Sobre la alegación relativa a la práctica general y estructural de fijar los objetivos de conservación de manera contraria a las exigencias del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats

- 110 Por lo que respecta a la alegación de la Comisión según la cual la República Federal de Alemania ha adoptado una práctica general y estructural consistente en fijar los objetivos de conservación de manera contraria a las exigencias del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, cabe recordar que, sin perjuicio de la obligación de acreditar los hechos que incumbe a la Comisión al recaer sobre ella la carga de la prueba, nada impide *a priori* que esta institución declare en paralelo

el incumplimiento de disposiciones de la Directiva sobre los hábitats por la actitud de las autoridades de un Estado miembro en situaciones concretas, identificadas de manera específica, y el incumplimiento de estas mismas disposiciones por la práctica general, contraria a estas, adoptada por las referidas autoridades, eventualmente ejemplificada por las situaciones específicas mencionadas [sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, apartado 27, y de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 165].

- 111 Cuando la Comisión aporte suficientes pruebas que pongan de relieve que las autoridades de un Estado miembro han llevado a cabo, de forma repetida y continuada, una práctica que es contraria a las disposiciones de una directiva, incumbe al Estado miembro rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que de ellos se derivan [sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, apartado 47, y de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 166].
- 112 Al mismo tiempo, habida cuenta de la obligación que le incumbe de probar el incumplimiento alegado, la Comisión no puede eximirse, con el pretexto de reprochar al Estado miembro afectado un incumplimiento general y persistente de las obligaciones que este tiene en virtud del Derecho de la Unión, de cumplir esa obligación de aportar la prueba del incumplimiento reprochado sobre la base de datos concretos que concurren en la infracción de las disposiciones específicas que invoca ni basarse en meras presunciones o causalidades esquemáticas [sentencias de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Italia (Bacteria *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, apartado 80, y de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 167].
- 113 En el presente asunto, la Comisión alega, en primer lugar, que la República Federal de Alemania ha adoptado una práctica general consistente en fijar los objetivos de conservación sin especificar los elementos cuantitativos y mensurables que permiten determinar la contribución específica que el lugar protegido debe aportar para alcanzar un estado de conservación favorable a nivel nacional para el hábitat o la especie de que se trate.
- 114 A este respecto, procede señalar que, ciertamente, como se desprende de la jurisprudencia mencionada en el apartado 107 de la presente sentencia, los objetivos de conservación no deben enunciarse de manera general, sino que deben ser específicos y precisos.
- 115 Por ello, los objetivos de conservación deben establecerse sobre la base de información fundamentada en una evaluación científica de la situación de las especies y de sus hábitats en el lugar de que se trate. En efecto, dado que, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, durante el procedimiento de designación de los lugares como zonas especiales de conservación, los lugares propuestos por los Estados miembros deben serlo sobre la base de los criterios establecidos en el anexo III de dicha Directiva y de la información científica pertinente, tal información también puede garantizar la especificidad y precisión de los objetivos de conservación.
- 116 Al mismo tiempo, como señaló la Abogada General en el punto 53 de sus conclusiones, si bien los objetivos de conservación fijados por un Estado miembro deben permitir comprobar si las medidas de conservación basadas en ellos son adecuadas para alcanzar el estado de conservación

deseado del lugar de que se trate, no es menos cierto que la necesidad de formular estos objetivos de manera cuantitativa y mensurable debe examinarse en cada caso concreto y no puede considerarse una obligación general para los Estados miembros.

- 117 En efecto, como señaló, en esencia, la República Federal de Alemania en su escrito de contestación, puede ocurrir que el enfoque cuantitativo y mensurable de la determinación de los objetivos de conservación se adapte mal a determinados hábitats complejos y a determinadas zonas de conservación de carácter dinámico, cuyos elementos varían de manera considerable en función de factores externos al entorno o interactúan de manera importante con otros hábitats y zonas de conservación.
- 118 Por lo tanto, incumbe, en principio, a la Comisión aportar la prueba de que, en cada caso concreto, el Estado miembro afectado está obligado a formular los objetivos de conservación de manera cuantitativa y mensurable con el fin de garantizar el estado de conservación deseado del lugar de que se trate.
- 119 En el presente asunto, es cierto que la Comisión ha presentado ejemplos concretos de lugares para los que los objetivos de conservación de los hábitats y de las especies de que se trata no están formulados de manera cuantitativa y mensurable.
- 120 Dicho esto, por una parte, la Comisión presentó esos ejemplos para ilustrar la práctica general y estructural de la República Federal de Alemania, que, según dicha institución, es contraria al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.
- 121 Así, en las pretensiones de su recurso, la Comisión no solicitó al Tribunal de Justicia que declarara que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha disposición, al no haberse fijado los objetivos de conservación de manera cuantitativa y mensurable en lo que atañe a los hábitats y a las especies presentes en los lugares mencionados por dicha institución con carácter ilustrativo en el escrito de interposición del recurso.
- 122 Por otra parte, el presente recurso versa sobre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata situados en las regiones biogeográficas alpina, continental y atlántica.
- 123 Dichas regiones incluyen gran número de lugares a los que se refiere la segunda imputación formulada por la Comisión y, como se desprende de la documentación que obra en poder del Tribunal de Justicia, se caracterizan por una gran diversidad de especies y hábitats.
- 124 En esas circunstancias, habida cuenta de la jurisprudencia mencionada en el apartado 112 de la presente sentencia, incumbía a la Comisión demostrar que los ejemplos de especies y hábitats aportados por dicha institución en apoyo de la imputación encaminada a que se declare el incumplimiento general y estructural de las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los hábitats son representativos de todos los lugares de importancia comunitaria de que se trata [véase, por analogía, la sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 170].
- 125 Sin embargo, aun suponiendo que la Comisión hubiera demostrado efectivamente que los objetivos de conservación de los lugares que invocó a título ilustrativo deben formularse de forma cuantitativa y mensurable para garantizar el estado de conservación deseado de dichos lugares, basta señalar que ni en el escrito de interposición del recurso ni en su escrito de réplica dicha institución demostró de modo suficiente en Derecho, mediante argumentos y datos

suficientemente precisos, claros y detallados, que los ejemplos de esos lugares que mencionó son representativos de todos los lugares de importancia comunitaria de que se trata en lo que respecta a la inexistencia indebida de medidas cuantitativas.

- 126 En esas circunstancias, procede concluir que debe rechazarse la alegación de la Comisión basada en que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al adoptar una práctica general consistente en fijar los objetivos de conservación sin especificar elementos cuantitativos y mensurables.
- 127 En segundo lugar, la Comisión alega que la práctica de la República Federal de Alemania consistente en fijar los objetivos de conservación sin distinguir entre, por una parte, el restablecimiento de los objetos que deben protegerse y, por otra, el mantenimiento de dichos objetos, es contraria al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.
- 128 A este respecto, como se ha recordado en el apartado 106 de la presente sentencia, el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats exige que, al designar la zona especial de conservación, las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate fijen los objetivos de conservación y establezcan 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.
- 129 Si bien, como se ha recordado en el apartado 107 de la presente sentencia, los objetivos de conservación deben ser específicos y precisos, no es menos cierto que nada en la Directiva sobre los hábitats permite llegar a la conclusión de que los Estados miembros están obligados, en todos los casos, a distinguir entre, por una parte, el restablecimiento de los objetos que deben protegerse y, por otra, el mantenimiento de dichos objetos, ya en la fase de formulación de esos objetivos.
- 130 En efecto, como señaló, en esencia, la Abogada General en los puntos 94 y 95 de sus conclusiones, esta distinción puede resultar pertinente en la fase de fijación de las medidas concretas de conservación, sin que sea necesario establecerla en el contexto de la determinación de los objetivos de conservación.
- 131 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar la alegación de la Comisión basada en que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats al adoptar una práctica general consistente en fijar los objetivos de conservación sin distinguir entre, por una parte, el restablecimiento de los objetos que deben protegerse y, por otra, el mantenimiento de dichos objetos.
- 132 En tercer lugar, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania el establecimiento de objetivos de conservación que no son jurídicamente vinculantes para terceros, infringiendo así el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.
- 133 A este respecto, procede señalar que, como señaló la Abogada General en el punto 105 de sus conclusiones, los objetivos de conservación están, por naturaleza, destinados a ser aplicados mediante medidas concretas de conservación.

- 134 En efecto, para garantizar de forma efectiva la protección del medio ambiente y, más concretamente, tal como se enuncia en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, para garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y flora de interés para la Unión Europea, esas medidas concretas de conservación deben ser adoptadas por los Estados miembros como instrumentos jurídicos con fuerza vinculante, si es necesario, en particular, frente a terceros.
- 135 En cambio, nada en la Directiva sobre los hábitats permite concluir que, para garantizar la eficacia de las medidas de conservación, los objetivos en los que se basan dichas medidas deban ser jurídicamente vinculantes también frente a terceros. Cabe añadir que la falta de ese carácter vinculante no impide en modo alguno que dichos objetivos puedan producir indirectamente efectos vinculantes sobre terceros, en particular en la medida en que sirven de criterio de apreciación, en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, para evaluar las repercusiones que un plan o un proyecto pueda tener sobre un lugar protegido, ya que tal evaluación puede conducir, en efecto, a la prohibición de realizar tal plan o proyecto (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, *Grace y Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 32).
- 136 Por lo tanto, procede desestimar la alegación de la Comisión mencionada en el apartado 132 de la presente sentencia.
- 137 En consecuencia, la segunda imputación solo es fundada en la medida en que la República Federal de Alemania no ha adoptado objetivos detallados para los ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, infringiendo así el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

C. Sobre la tercera imputación, basada en la falta de adopción de las medidas de conservación necesarias

1. Alegaciones de las partes

- 138 La Comisión sostiene, en su escrito de interposición del recurso, que la República Federal de Alemania ha infringido el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats en la medida en que, respecto de 737 lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, no ha establecido ningún tipo de medida de conservación y que, para el establecimiento de las medidas de conservación, sigue una práctica general que no cumple las exigencias de la referida disposición.
- 139 La práctica de dicho Estado miembro, que consiste en basar las medidas de conservación en objetivos de conservación que no cumplen por sí mismos las exigencias de la Directiva sobre los hábitats, debe sancionarse —en opinión de la Comisión— declarando un incumplimiento general y estructural del artículo 6, apartado 1, de la citada Directiva.
- 140 Esta exigencia según la cual las medidas de conservación deben basarse en objetivos de conservación suficientemente específicos se ve confirmada, a su juicio, por la sentencia de 17 de diciembre de 2020, *Comisión/Grecia* (C-849/19, EU:C:2020:1047), apartados 48 a 52, y está justificada tanto por la estructura general como por la finalidad de la Directiva sobre los hábitats.

- 141 En su escrito de contestación, la República Federal de Alemania responde que, desde la notificación del dictamen motivado, ha realizado progresos considerables y que, a 31 de marzo de 2022, había fijado las medidas de conservación necesarias para el 99 % de las zonas especiales de conservación. Dicho Estado miembro señala que, para las cuarenta y cinco zonas que faltaban en los estados federados de Baja Sajonia, Brandemburgo y Renania-Palatinado, las medidas de conservación se definieron, salvo algunas excepciones, durante el año 2022.
- 142 Alega, además, que el incumplimiento general y estructural del artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats en que supuestamente incurrió no se refiere, de entrada, a ninguna medida de conservación precisa en Alemania, sino que es solo una imputación subsiguiente a la segunda imputación invocada. Por ello, en su opinión, dado que la segunda imputación es infundada, la tercera imputación también carece de fundamento.

2. Apreciación del Tribunal de Justicia

- 143 Con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros deben fijar, con respecto a cada zona especial de conservación, las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I de esta Directiva y de las especies que figuran en el anexo II de dicha Directiva que estén presentes en el lugar de que se trate [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 137 y jurisprudencia citada].
- 144 Las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, incluida la obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias prevista en el apartado 1 de dicho artículo, deben aplicarse de manera efectiva, a través de medidas completas, claras y precisas [sentencia de 29 de junio de 2023, Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación), C-444/21, EU:C:2023:524, apartado 138 y jurisprudencia citada].
- 145 En el presente asunto, es preciso señalar que la República Federal de Alemania reconoce que no adoptó formalmente, a fecha de 13 de junio de 2020, que corresponde a la fecha límite fijada para responder al dictamen motivado de la Comisión, medidas de conservación para los 737 lugares de que se trata.
- 146 Por lo que respecta a la alegación formulada por la Comisión según la cual la República Federal de Alemania infringe el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats al adoptar, de manera general y estructural, las medidas de conservación basadas en objetivos de conservación que, por su parte, no cumplen lo exigido por esa Directiva, cabe señalar que esa alegación se basa en el objeto de la segunda imputación relativa a los objetivos de conservación, como ha señalado el referido Estado miembro, y debe, por ello, compartir su suerte.
- 147 Pues bien, como se desprende del apartado 137 de la presente sentencia, la segunda imputación solo es fundada en la medida en que la República Federal de Alemania no ha adoptado objetivos detallados para ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, infringiendo el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, habiéndose desestimado las demás alegaciones de la Comisión presentadas en el marco de la segunda imputación y que se refieren a las características de los objetivos de conservación adoptados por dicho Estado miembro.

- 148 Por lo tanto, ha de concluirse que la tercera imputación solo es fundada en la medida en que la República Federal de Alemania no ha adoptado medidas de conservación para los 737 lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata, infringiendo el artículo 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.
- 149 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que:
- la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no designar como zonas especiales de conservación ochenta y ocho de los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata;
 - la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado los objetivos detallados de conservación para los ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata;
 - la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de esta Directiva, al no haber adoptado las medidas de conservación necesarias para los 737 lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria de que se trata.
- 150 Se desestima el recurso en todo lo demás.

Costas

- 151 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que vea desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene a la República Federal de Alemania y al haber sido desestimados en esencia los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) La República Federal de 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, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, al no designar como zonas especiales de conservación ochenta y ocho de los 4 606 lugares de importancia comunitaria que se incluyeron en la lista establecida mediante la 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, mediante la Decisión 2004/798/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental, y mediante la Decisión 2004/813/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, por la que se aprueba, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica, actualizadas respectivamente mediante la Decisión 2008/218/CE de la Comisión, de 25 de enero de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la primera lista actualizada de**

lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina, mediante la Decisión 2008/25/CE de la Comisión, de 13 de noviembre de 2007, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental, y mediante la Decisión 2008/23/CE de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica.

- 2) La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, al no haber adoptado objetivos de conservación detallados para los ochenta y ocho lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria a los que se refiere el punto 1 del fallo.**
- 3) La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 92/43, en su versión modificada por la Directiva 2013/17, al no haber adoptado las medidas de conservación necesarias para los 737 lugares de entre los 4 606 lugares de importancia comunitaria a los que se refiere el punto 1 del fallo.**
- 4) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 5) La República Federal de Alemania cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**

Firmas