

**AVISO JURÍDICO IMPORTANTE:** La información que se ofrece en estas páginas está sujeta a una [cláusula de exención de responsabilidad y a un aviso de Copyright](#)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)  
de 29 de enero de 2004 (1)

«Directiva 92/43/CEE - Incumplimiento de Estado - Conservación de los hábitats naturales - Fauna y flora silvestres - Hábitat natural del guión de codornices - Zona de protección especial del "Wörschacher Moos"»

En el asunto C-209/02,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. J.C. Schieferer, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República de Austria**, representada por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 3 y 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 (DOL 206, p.7), en relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, al haber autorizado el proyecto de ampliación del campo de golf del municipio de Wörschach en el Land de Estiria, a pesar de las conclusiones negativas de una evaluación de las repercusiones sobre el hábitat del guión de codornices (*crex crex*) en una zona de protección especial a efectos del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DOL 103, p.1; EE 15/02, p.125), situada en dicho municipio,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A.Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. C.Gulmann (Ponente), J.N.Cunha Rodrigues y J.-P.Puissochet y la Sra. N.Colneric, Jueces;

Abogado General: Sr. P.Léger;

Secretario: Sr. R.Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de noviembre de 2003,

dicta la siguiente

## Sentencia

1

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 4 de junio de 2002, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226CE, con el fin de que se declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 3 y 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 L206, p.7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), en relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, al haber autorizado el proyecto de ampliación del campo de golf del municipio de Wörschach en el Land de Estiria, a pesar de las conclusiones negativas de una evaluación de las repercusiones sobre el hábitat del guión de codornices (*crex crex*) en una zona de protección especial a efectos del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L103, p.1; EE 15/02, p.125; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), situada en dicho municipio.

### Marco jurídico

*La Directiva sobre las aves*

2

El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves impone a los Estados miembros la obligación de clasificar como zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») los territorios que cumplen los criterios ornitológicos establecidos por estas disposiciones.

3

El artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves dispone:

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

*La Directiva sobre los hábitats*

4

El artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats establece:

«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 sólo 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.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado. En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

5

A tenor del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, «las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva [sobre las aves] en lo que se refiere a los lugares clasificados con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva [sobre las aves] si esta última fecha fuere posterior».

6

El guiñón de codornices es una especie incluida en el anexo I de la Directiva sobre las aves, en su versión resultante de la Directiva 85/411/CEE de la Comisión, de 25 de julio de 1985 (DO L233, p.33; EE 15/06, p.84).

### **Procedimiento administrativo previo**

7

Mediante decisión de 14 de mayo de 1999 (en lo sucesivo, «decisión de 14 de mayo de 1999»), el Gobierno del Land de Estiria autorizó la ampliación del campo de golf de Weißenbach, situado en el territorio del municipio de Wörschach, consistente en el acondicionamiento de dos nuevos recorridos en un lugar clasificado como ZPE, conocido como ZPE del «Wörschacher Moos». A raíz de una denuncia, la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República de Austria el 4 de noviembre de 1999. En este escrito, explicaba que los elementos de información que le habían sido proporcionados en la

denuncia, así como los dictámenes periciales que sirvieron de fundamento a la decisión de 14 de mayo de 1999, ponían de manifiesto una alta probabilidad de consecuencias negativas para la población de guiones de codornices existente, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, en el supuesto de que se llevase a cabo dicho proyecto de ampliación. Por tanto, éste sólo podría haberse autorizado en la medida en que cumplierse los requisitos del apartado 4 del mismo artículo. La Comisión afirmaba que, sin embargo, las autoridades competentes no respetaron ninguno de estos requisitos. Sostenía que, por consiguiente, la República de Austria había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones de la Directiva sobre las aves en relación con los artículos 6, apartados 3 y 4, y 7 de la Directiva sobre los hábitats.

8

En el escrito de respuesta de la República de Austria a la Comisión de 12 de enero de 2000, el Gobierno del Land de Estiria indicaba que, puesto que las repercusiones duraderas del proyecto en la naturaleza y el lugar pudieron prevenirse desde un principio con unos requisitos que figurasen en la decisión de 14 de mayo de 1999, no se había considerado necesario examinar si existían intereses particulares de carácter económico que prevalecieran sobre los intereses de protección de la naturaleza. Afirmaba que, gracias a los requisitos que establecía la decisión de 14 de mayo de 1999, había quedado garantizada la prevención de las consecuencias nefastas previsibles para el guión de codornices.

9

Mediante escrito de 27 de julio de 2000, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que sostenía que el dictamen pericial encargado por las autoridades del Land de Estiria al Sr. Gepp, del Instituto de protección de la naturaleza y de ecología de Graz (Austria), ponía de manifiesto un riesgo potencial considerable para la población de guiones de codornices, vinculado al proyecto de ampliación del campo de golf. La Comisión indicaba, a este respecto, que no estaba convencida de la eficacia de los requisitos impuestos por la decisión de 14 de mayo de 1999 para eliminar el riesgo señalado. Sostenía que, además, el perito había desaconsejado la imposición de requisitos complejos que redujeran solamente una parte de los factores de riesgo y que había recomendado otros terrenos concretos para dicha ampliación, por estimar que el acondicionamiento de dos nuevos recorridos era incompatible con la conservación de la población de guiones de codornices.

10

En su dictamen motivado, la Comisión señalaba asimismo que disponía de un nuevo estudio titulado «Distribución, biología y ecología del guión de codornices en el valle de Enns, en Estiria», realizado por el Sr. Schäffer por cuenta del Instituto de protección de la naturaleza y de ecología de Graz. Según este estudio, en el estado actual de conocimientos sobre el comportamiento del guión de codornices, había que considerar que los terrenos previstos por el proyecto de ampliación del campo de golf se hallaban en su totalidad en el sector de praderas posiblemente frecuentadas por los guiones de codornices. La Comisión llegaba a la conclusión de que esta ampliación destruiría estructuras de hábitat utilizadas. Por tanto, afirmaba que la realización de dicho proyecto en el territorio del municipio de Wörschach había sido autorizada incumpliendo los requisitos previstos en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones de dicha realización sobre el hábitat afectado.

11

Se instó a la República de Austria a adoptar las medidas necesarias para atenerse a este dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

12

Mediante escrito de 6 de diciembre de 2000, el Gobierno austriaco respondió que el Gobierno regional competente seguía considerando que no se había infringido la normativa comunitaria ya que, en el caso de autos, la realización del proyecto controvertido no podía afectar al lugar de forma apreciable a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

13

El 31 de mayo de 2002, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

### **Sobre la admisibilidad**

#### *Alegaciones de las partes*

14

El Gobierno austriaco sostiene, con carácter principal, que el 27 de junio de 2002, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal de lo contencioso-administrativo) (Austria) anuló la decisión de 14 de mayo de 1999 debido a los vicios de procedimiento que la afectaban. Afirma que, dado que la sentencia dictada tiene efectos retroactivos, la mencionada decisión de 14 de mayo de 1999 nunca existió. Por lo tanto, el presente recurso por incumplimiento carece de objeto, puesto que se refiere específicamente a esta decisión. El Gobierno austriaco alega, además, que en ejecución de la sentencia del Verwaltungsgerichtshof, estaría prohibido jugar en los dos nuevos recorridos controvertidos. En cuanto a la nueva resolución que debe adoptarse sobre el recurso de apelación interpuesto por el empresario que explota el campo de golf, dicho Gobierno indica que será adoptada conforme al Derecho comunitario y que el presente procedimiento no puede tener carácter preventivo frente a una resolución que aún no ha sido adoptada.

15

La Comisión sostiene que la objeción relativa a la desaparición del objeto del recurso debe rechazarse por dos razones. Por una parte, aunque la anulación de la decisión de 14 de mayo de 1999 supone que el asunto ha vuelto a la situación en que se encontraba antes de la adopción de esta decisión, la autoridad competente debe adoptar una nueva decisión sobre la solicitud del interesado, a saber, el empresario que explota el campo de golf. Alega que, dado que la autoridad competente todavía no ha adoptado su decisión, es imposible determinar con seguridad si, al menos, ha desaparecido el elemento formal del incumplimiento. Por otra parte, el incumplimiento controvertido siguió existiendo, tanto formalmente como de hecho, al expirar el plazo fijado por el dictamen motivado de la Comisión.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

16

Según jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro afectado tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 18 de

marzo de 1999, Comisión/Francia, C-166/97, Rec. p.I-1719, apartado 18, y de 30 de enero de 2002, Comisión/Grecia, C-103/00, Rec. p.I-1147, apartado 23).

17

En el caso de autos consta que, al final del plazo fijado por la Comisión para permitir a la República de Austria que se atuviese al dictamen motivado, la decisión de 14 de mayo de 1999, considerada por la Comisión como el origen del incumplimiento de este Estado miembro, todavía estaba en vigor. Por lo demás, el propio Gobierno austriaco confiesa que, entre tanto, se acondicionaron los dos nuevos recorridos previstos por dicha decisión.

18

En consecuencia, no puede considerarse en ningún caso que el presente recurso de incumplimiento carezca de objeto (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de marzo de 1988, Comisión/Grecia, 240/86, Rec. p.1835, apartados 12 a 15).

19

Por lo tanto, debe desestimarse la excepción propuesta por la República de Austria.

### **Sobre el fondo**

#### *Alegaciones de las partes*

20

La Comisión sostiene que, en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, no debía haberse autorizado el proyecto de ampliación del campo de golf controvertido en un lugar clasificado como ZPE. En efecto, dicha ampliación puede afectar a dicho lugar y a la población de guiones de codornices de forma apreciable y, por tanto, reducir considerablemente la función de la ZPE habida cuenta de los objetivos de conservación establecidos por la normativa comunitaria. Además, afirma que no se reunieron los requisitos de autorización del proyecto, con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

21

El Gobierno austriaco alega que, habida cuenta de la evaluación de las repercusiones efectuada regularmente y de las medidas ordenadas en la decisión de 14 de mayo de 1999, se excluyó una amenaza apreciable para la población de guiones de codornices en la ZPE del «Wörschacher Moos». Además, considera que el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats no era necesario para la autorizar la ampliación del campo de golf controvertida.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

22

En cuanto a las ZPE clasificadas en virtud del artículo 4 de la Directiva sobre las aves, del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, se desprende que cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de la ZPE o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a esta ZPE, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se

someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en dicha zona, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de ésta. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en la ZPE, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad de la ZPE en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

23

Es pacífico entre las partes que en 1998, en el marco del procedimiento de investigación que precedió a la adopción de la decisión de 14 de mayo de 1999, el Sr. Gepp, del Instituto de protección de la naturaleza y de ecología de Graz, emitió un dictamen pericial a instancia de las autoridades del Land de Estiria. Este dictamen pericial se reprodujo en dicha decisión.

24

Dicho dictamen pericial enuncia que existe una población de guiones de codornices en la ZPE en que debe realizarse la ampliación del campo de golf controvertida. Esta última supondría, en particular, la pérdida de una parte de las áreas de alimentación y refugio de la especie de que se trata, la destrucción de las relaciones funcionales al fragmentarse las diferentes zonas frecuentadas por el guión de codornices, así como la eliminación y la perturbación de estructuras de hábitat. En cuanto a las medidas que eventualmente podrían remediar las perturbaciones que puede ocasionar la realización del proyecto controvertido, éstas sólo tendrían un efecto parcial, su aplicación sería difícil y su eficacia a largo plazo incierta. En definitiva, el acondicionamiento de los dos circuitos de golf controvertidos podría poner en peligro la subsistencia de la población de guiones de codornices existente en la ZPE del «Wörschacher Moos», que es la única que puede reproducirse en los Alpes centrales. El Sr. Gepp también señala en su dictamen pericial terrenos alternativos para llevar a cabo la ampliación del campo de golf.

25

A instancia de las autoridades del Land de Estiria, el 26 de junio de 1999 el Sr. Lentner emitió un dictamen pericial que tenía por objeto examinar la validez del dictamen del Sr. Gepp, habida cuenta de las conclusiones que dichas autoridades habían extraído del mismo. En opinión del Sr. Lentner, la tesis contenida en la decisión de 14 de mayo de 1999, según la cual las medidas impuestas permitirían evitar los efectos negativos sobre la población de guiones de codornices y garantizar la subsistencia de esta población, no se sustenta en absoluto en el dictamen pericial del Sr. Gepp ni en otros peritajes o dictámenes ornitológicos a disposición de las autoridades. En realidad, dichas medidas, previstas como medidas compensatorias, deben considerarse inadecuadas para evitar los efectos negativos con cierto margen de seguridad.

26

Habida cuenta del tenor de dichos dictámenes periciales y a falta de pruebas en sentido contrario, es preciso señalar que, en el momento de la adopción de la decisión de 14 de mayo de 1999, las autoridades austriacas carecían de fundamento para considerar que el proyecto de ampliación del campo de golf controvertido en el caso de autos, acompañado de las medidas previstas en dicha decisión, no podía perturbar de manera apreciable a la población de guiones de codornices existente en la ZPE del «Wörschacher Moos» y que no afectaría a la integridad de dicha zona.

27

El hecho de que la nota que, el 15 de julio de 2002, a instancia del Gobierno del Land de Estiria, el Sr. Gepp redactó sobre la interpretación de las apreciaciones y conclusiones recogidas en su propio dictamen pericial, trata de mitigarlas en cierta medida, no puede cuestionar la afirmación realizada en el apartado anterior de la presente sentencia. Lo mismo cabe decir de las estadísticas de la población de guiones de codornices que frecuentan la ZPE del «Wörschacher Moos», efectuadas en 2000 y 2002 y que confirman respectivamente la presencia de tres y dos machos reproductores, estadísticas a las que se remite el Gobierno austriaco para demostrar que la realización de la ampliación del campo de golf no ha supuesto una disminución apreciable de dicha población.

28

De todo lo anterior resulta que la decisión de 14 de mayo de 1999 no se adoptó respetando las exigencias establecidas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Consta, igualmente, que en el caso de autos no se cumplieron los requisitos previstos en el apartado 4 del mismo artículo.

29

En consecuencia, procede declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, al haber autorizado el proyecto de ampliación del campo de golf del municipio de Wörschach en el Land de Estiria, a pesar de las conclusiones negativas de una evaluación de las repercusiones sobre el hábitat natural del guión de codornices (*crex crex*) en la ZPE del «Wörschacher Moos», situada en dicho municipio y clasificada con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre las aves.

### Costas

30

A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha solicitado que se condene en costas a la República de Austria. Al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

decide:

1)

**Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 3 y 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 relación con el artículo 7 de esta misma Directiva, al haber autorizado el proyecto de ampliación del campo de golf del municipio de Wörschach en el Land de Estiria, a pesar de las conclusiones negativas de una evaluación de las repercusiones sobre el hábitat del guión de codornices (*crex crex*) en la zona de protección especial del «Wörschacher Moos», situada en dicho municipio y clasificada con arreglo al artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.**

2)

**Condenar en costas a la República de Austria.**

Timmermans

Gulmann

Cunha Rodrigues

Puissochet

Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 29 de enero de 2004.  
El Secretario

El Presidente de la Sala Segunda

R.Grass

C.W.A.Timmermans

---

1 -

Lengua de procedimiento: alemán.