



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
presentadas el 13 de julio de 2023<sup>1</sup>

**Asunto C-434/22**

**AS Latvijas valsts meži  
contra  
Dabas aizsardzības pārvalde**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia)]

«Procedimiento prejudicial — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Evaluación adecuada de las repercusiones — Concepto de plan o proyecto — Intervención en un bosque con el fin de prevenir incendios — Relación directa con la gestión del lugar o necesidad para la misma — Carácter urgente de la medida — Medidas preventivas — Principio de cooperación leal — Reparación de perjuicios»

## I. Introducción

1. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats<sup>2</sup> ordena que se realice una evaluación previa de las repercusiones de planes y proyectos que puedan afectar de forma apreciable a reservas naturales de importancia europea — los denominados lugares Natura 2000. Ahora bien, ¿también deberán evaluarse previamente las medidas preventivas de protección contra incendios? ¿Y qué consecuencias se derivan de la no realización de tal evaluación? Estas cuestiones han de elucidarse en el presente procedimiento prejudicial.

2. Subyace al procedimiento principal la circunstancia de que el usuario de un bosque situado en un lugar Natura 2000 taló árboles, sin evaluación previa, con el fin de facilitar en el futuro la lucha contra incendios. Una vez que tuvieron conocimiento de ello, las autoridades competentes en materia de protección del lugar adoptaron determinadas medidas, que impugna el usuario. Además de la obligación de evaluación de tales medidas preventivas de protección contra incendios, ha de examinarse en particular qué medidas pueden adoptarse cuando se han realizado tales actividades sin una evaluación previa.

<sup>1</sup> Lengua original: alemán.

<sup>2</sup> 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, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia (DO 2013, L 158, p. 193).

## II. Marco jurídico

### A. Derecho de la Unión

3. El artículo 1, letra l), de la Directiva sobre los hábitats define la zona especial de conservación como «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. La designación de zonas especiales de conservación se regula en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats:

«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. La protección de los lugares Natura 2000 se establece, en particular, en el artículo 6 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.

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.»

6. Asimismo, en la primera cuestión prejudicial se hace referencia a la definición de proyecto recogida en el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA:<sup>3</sup>

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

a) “proyecto”:

- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

[...]».

## **B. Derecho letón**

7. Letonia ha transpuesto la Directiva sobre los hábitats a su Derecho interno mediante la Likums Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām (Ley sobre Zonas Especiales de Protección).

8. Con el fin de proteger el lugar de que se trata en el litigio principal, en 2017 se adoptó el Ministru kabineta 2017. gada 16. Augusta noteikumi Nr. 478, Dabas lieguma Ance purvi un meži individuālie aizsardzības un izmantošanas noteikumi (Decreto n.º 478 del Consejo de Ministros, de 16 de agosto de 2017, sobre Normas Específicas de Preservación y Uso de la Reserva Natural de Pantanos y Bosques de Ance; en lo sucesivo, «Decreto n.º 478»).

9. El subapartado 11.2 del Decreto n.º 478 dispone que en los terrenos forestales está prohibida la tala de árboles secos y la retirada de árboles caídos, de hojarasca o de partes de ellos, cuyo diámetro supere por la parte más gruesa los 25 cm, si su volumen total es inferior a 20 m<sup>3</sup> por cada hectárea (ha) de rodal, con las siguientes excepciones: 11.2.1. la tala y la retirada de los árboles peligrosos, dejando los árboles en el rodal; 11.2.2. la realización de las referidas actividades en los biotopos forestales prioritarios de la Unión Europea: en bosques pantanosos (91D0\*), en bosques cenagosos (9080\*), en bosques aluviales de ribera y de llanuras inundables (91E0\*) y en bosques boreales antiguos o naturales (9010\*), en donde está prohibida la tala de árboles secos y la retirada de árboles caídos, de hojarasca o de partes de ellos, cuyo diámetro supere por la parte más gruesa los 25 cm.

<sup>3</sup> Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE, de 16 de abril de 2014 (DO 2014, L 124, p. 1).

10. El subapartado 23.3.3 del Decreto n.º 478 dispone que, desde el 1 de febrero y hasta el 31 de julio, queda prohibida la práctica de actividades de silvicultura en la zona de reserva estacional, a excepción de las medidas de protección y lucha contra incendios forestales.

11. La reserva natural cuenta además con un plan de protección de la naturaleza (plan para los años 2016 a 2028; en lo sucesivo, «plan de protección»), que fue aprobado mediante la Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministru 2016. gada 28. aprīļa rīkojums Nr. 105 (Orden n.º 105 del Ministro de Protección del Medio Ambiente y Desarrollo Regional, de 28 de abril de 2016).

### III. Hechos y petición de decisión prejudicial

12. Según la petición de decisión prejudicial, la reserva natural «Ances purvi un meži» (pantanos y bosques de Ance; en lo sucesivo, «reserva natural») es una zona especial de conservación de importancia europea con una superficie total de 9 822 ha.<sup>4</sup> La zona se creó para garantizar la preservación y gestión de biotopos especialmente protegidos en Letonia y la Unión Europea, de emplazamientos de especies animales y vegetales raras y protegidas y del conjunto paisajístico de depresiones y dunas litorales ubicado en dichas zonas. En la reserva natural se incluyen veinte biotopos especialmente protegidos de importancia europea con una superficie total de 9 173 ha,<sup>5</sup> cuarenta y ocho especies de plantas vasculares protegidas, veintiocho de plantas briófitas, dos de hongos, nueve de líquenes, once de mamíferos, sesenta y uno de aves raras y quince especies de invertebrados. La zona es importante para la anidación de aves raras y en peligro de extinción. En 2004, la reserva natural se incluyó en la lista de lugares de importancia internacional para las aves, con una superficie de 10 056 ha.

13. El 31 de julio de 2019, la sociedad anónima Latvijas valsts meži<sup>6</sup> presentó una solicitud ante el Valsts vides dienests (Servicio Estatal de Medio Ambiente, Letonia), en la que pedía una evaluación inicial de las repercusiones sobre el medio ambiente y la adopción de normas técnicas en relación con la implementación, en la reserva natural, de las actividades proyectadas en el plan de medidas de prevención contra incendios para el año 2019 de acuerdo con el Valsts meža dienests (Servicio Estatal de Bosques, Letonia). Entre estas medidas se incluía la tala de árboles, que a largo plazo permitiría mejorar la situación de protección contra incendios en la reserva natural y garantizar asimismo la oportuna y efectiva prevención y extinción de los incendios forestales que pudieran declararse.

14. Mediante resolución de 4 de diciembre de 2019, el Ventspils reģionālā vides pārvalde (Departamento Regional de Medio Ambiente de Ventspils, Letonia), integrado en el Servicio Estatal de Medio Ambiente, decidió aplicar el procedimiento de evaluación de las repercusiones

<sup>4</sup> Según el punto 1.1 del formulario normalizado de datos (<https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=LV0523400>), se trata de un lugar de tipo C. De conformidad con las notas explicativas recogidas en la Decisión de Ejecución de la Comisión de 11 de julio de 2011 relativa a un formulario de información sobre un espacio Natura 2000 (DO 2011, L 198, p. 39), en particular, pp. 53 y 54, el lugar está protegido tanto de conformidad con la Directiva sobre los hábitats como en virtud de 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.

<sup>5</sup> Con arreglo al punto 3.1 del formulario normalizado de datos, en dichas zonas hay considerables superficies de tipos de hábitats forestales protegidos, en particular casi 5 500 ha de dunas arboladas de las regiones atlántica, continental y boreal (2180), casi 900 ha de taiga occidental (9010\*), más de 250 ha de bosques pantanosos caducifolios de Fenoscandia (9080\*) y aproximadamente 730 ha de turberas boscosas (91D0\*). El \* que aparece en el código indica que los tres tipos de hábitats naturales mencionados en último lugar tienen carácter prioritario.

<sup>6</sup> Según su sitio web (<https://www.lvm.lv/en/about-us>), esta empresa explota los bosques públicos de Letonia, que tienen una extensión total superior a 1,6 millones ha. Las acciones de esta sociedad están en mano del Estado letón (<https://www.lvm.lv/en/about-us/management>).

sobre el medio ambiente a la actividad propuesta por Latvijas valsts meži. El 20 de febrero de 2020, la Vides pārraudzības valsts birojs (Oficina Estatal de Vigilancia del Medio Ambiente, Letonia) modificó la resolución del Departamento Regional de Medio Ambiente de Ventspils de 4 de diciembre de 2019, declarando que dicha actividad no estaba sometida al procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, sino al procedimiento de evaluación de los lugares Natura 2000.

15. Latvijas valsts meži informó a la Oficina Estatal de Vigilancia del Medio Ambiente de que no se implementaría el plan de medidas de prevención contra incendios (correspondiente al año 2019) y de que, por tanto, no se llevaría a cabo el procedimiento de evaluación de las zonas especiales de conservación de importancia europea (Natura 2000).

16. Los días 7 y 14 de enero de 2021, empleados de la Dabas aizsardzības pārvalde (Autoridad de Protección Medioambiental, Letonia), perteneciente a la Administración regional de Kurzeme (Letonia), inspeccionaron la reserva natural y comprobaron que Latvijas valsts meži había realizado una tala de árboles en un área de la reserva natural de aproximadamente 17 km de largo, ampliando las calzadas naturales.

17. La Autoridad de Protección Medioambiental concluyó que en el caso de autos se había llevado a cabo una actividad no prevista ni en el plan de protección ni en el Decreto n.º 478. Además, señaló que dicha actividad formaba parte de la actividad proyectada que había sido previamente objeto del procedimiento, antes citado, relativo a la evaluación de las repercusiones sobre la reserva natural.

18. Por consiguiente, mediante resolución de 15 de enero de 2021, la Autoridad de Protección Medioambiental ordenó a Latvijas valsts meži reducir el impacto negativo sobre los valores de preservación de la naturaleza de la actividad llevada a cabo en el territorio de la reserva natural, dejando en los rodales del bosque los pinos talados cuyo diámetro superase por la parte más gruesa los 25 cm. Fundamentó tal resolución en que los árboles talados se convertirán con el tiempo, mediante la posterior degradación natural de la madera, en un substrato adecuado de desarrollo para una serie de especies de insectos especialmente protegidos que están presentes en la reserva natural, incluidos el escarabajo longicornio de las coníferas, de la especie *Tragosoma depsarium*, y el gran escarabajo longicornio de la especie *Ergates faber*. Asimismo, la Autoridad de Protección Medioambiental ordenó a Latvijas valsts meži que complementara la cantidad de madera muerta en estos rodales del biotopo protegido prioritario de la Unión Europea 9010\* «Bosques boreales antiguos o naturales», que actualmente se encuentran en un nivel insuficiente.<sup>7</sup>

19. Latvijas valsts meži impugnó dicha resolución, pero el director general de la Autoridad de Protección Medioambiental la confirmó mediante resolución de 22 de marzo de 2021. A raíz de ello, la empresa ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), por el que solicita la anulación de esta última resolución.

20. En el escrito de recurso contencioso-administrativo se afirma que, en el presente asunto, Latvijas valsts meži únicamente ha llevado a cabo las actividades permitidas y exigidas por las disposiciones legales —medidas de protección contra incendios forestales para reducir el peligro de incendio, que implican el mantenimiento de los caminos forestales y de las calzadas naturales, incluyendo la tala de árboles sobre la base de los permisos expedidos por el Servicio Estatal de

<sup>7</sup> De conformidad con el anexo I de la Directiva sobre los hábitats, el tipo de hábitat prioritario 9010\* se denomina «Taiga occidental».

Bosques—, y que estas medidas no están sujetas al procedimiento de evaluación de lugares Natura 2000 y se han llevado a cabo de conformidad con el plan de protección y con el Decreto n.º 478.

21. En el mismo escrito de recurso también se incluye una referencia al acuerdo al que se llegó en un seminario organizado el 29 de julio de 2020 por el Servicio Estatal de Bosques sobre la mejora de la protección contra incendios en los bosques y pantanos, incluida la reserva natural, según el cual, para el mantenimiento de las calzadas naturales debían talarse árboles en la reserva natural. Asimismo, en el escrito recurso se alega que la obligación impuesta mediante la resolución impugnada repercute negativamente en la protección contra incendios y en el ejercicio de las funciones de lucha contra incendios en el territorio de la reserva natural. El Servicio Estatal de Bosques también ha hecho referencia a este aspecto.

22. En estas circunstancias, la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) plantea al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) ¿Abarca también el concepto de «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva [EIA] las actividades realizadas en una zona forestal para garantizar el mantenimiento de las instalaciones de infraestructura forestal de protección contra incendios en dicha zona, de conformidad con las exigencias en materia de protección contra incendios establecidas por la normativa aplicable?
- 2) Si la respuesta a la primera cuestión prejudicial es afirmativa, ¿ha de considerarse que las actividades que se llevan a cabo en una zona forestal para garantizar el mantenimiento de las instalaciones de infraestructura forestal de protección contra incendios en dicha zona, de conformidad con las exigencias establecidas en materia de protección contra incendios por la normativa aplicable, constituyen, a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva [sobre los hábitats], un proyecto que tiene relación directa con la gestión del lugar o es necesario para tal gestión, de modo que el procedimiento de evaluación de las zonas especiales de conservación de importancia europea (Natura 2000) no debe realizarse en relación con tales actividades?
- 3) Si la respuesta a la segunda cuestión prejudicial es negativa, ¿se deriva del artículo 6, apartado 3, de la Directiva [sobre los hábitats] la obligación de realizar igualmente una evaluación de esos planes y proyectos (actividades) que, sin tener relación directa con la gestión de la zona especial de conservación o sin ser necesarios para gestionarla, puedan afectar de forma apreciable a las zonas de conservación de importancia europea (Natura 2000), y que no obstante se llevan a cabo en cumplimiento de la normativa nacional con el fin de garantizar las exigencias de protección y lucha contra incendios forestales?
- 4) Si la respuesta a la tercera cuestión prejudicial es afirmativa, ¿se puede continuar y completar dicha actividad antes de que se lleve a cabo el procedimiento de evaluación *ex post* de las zonas especiales de conservación de importancia europea (Natura 2000)?
- 5) Si la respuesta a la tercera cuestión prejudicial es afirmativa, ¿están obligadas las autoridades competentes, a fin de evitar posibles repercusiones significativas, a exigir la reparación del perjuicio y a adoptar medidas si durante el procedimiento de evaluación de las zonas especiales de conservación de importancia europea (Natura 2000) no se ha apreciado la importancia de las repercusiones?»

23. Latvijas valsts meži, la Autoridad de Protección Medioambiental y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas. De conformidad con el artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia ha decidido no celebrar una vista oral por estimar que dispone de información suficiente para responder a la petición de decisión prejudicial.

#### IV. **Apreciación jurídica**

24. Atendiendo al deseo del Tribunal de Justicia, me centraré primordialmente en la quinta cuestión prejudicial, relativa a las órdenes dictadas por la Autoridad de Protección Medioambiental debido a la falta de una evaluación adecuada de las repercusiones (véase la sección E). Además, merecen también una consideración más detallada las cuestiones prejudiciales segunda y cuarta. Versan, por un lado, sobre la relación entre las medidas preventivas controvertidas para la protección contra incendios forestales y la gestión del lugar (véase la sección B) y, por otro, sobre el carácter urgente de las medidas (véase la sección D). A efectos de la respuesta a las cuestiones prejudiciales primera y tercera (véanse las secciones A y C), recordaré, en esencia, la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia.

##### ***A. Primera cuestión prejudicial — Mantenimiento y creación de calzadas***

25. Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia al concepto de proyecto recogido en la Directiva EIA. Sin embargo, lo que realmente desea saber es si ha de considerarse que el talado de árboles para el mantenimiento o creación de calzadas naturales dentro de una zona de conservación, de conformidad con los requisitos normativos en materia de protección contra incendios forestales, constituye un proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats.

26. En efecto, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, únicamente será necesario realizar una adecuada evaluación de las repercusiones en la zona especial de conservación, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, cuando el plan o *proyecto* pueda afectar de forma apreciable a una zona especial de conservación en el sentido de la Directiva, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos.

27. Si bien la Directiva sobre los hábitats no define qué ha de entenderse por proyecto, el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA contiene una definición. Conforme a esta, el concepto de «proyecto» comprende la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras, así como otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un proyecto en el sentido de la definición de la Directiva EIA constituye en todo caso un proyecto en el sentido de la Directiva sobre los hábitats.<sup>8</sup>

28. Ahora bien, la definición del concepto de «proyecto» establecida en la Directiva EIA es más restrictiva que la dimanante de la Directiva sobre los hábitats, pues esta última no menciona los requisitos relativos a las «instalaciones» o a la «intervención». Por consiguiente, el concepto de proyecto recogido en la Directiva sobre los hábitats también comprende designios que no quedan

<sup>8</sup> Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartados 23 y 26; de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10), apartado 38, y de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros (C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882), apartados 60, 65 y 66.

incluidos en el concepto de proyecto resultante de la Directiva EIA.<sup>9</sup> Lo determinante es que la actividad en cuestión pueda afectar de forma apreciable a una zona de conservación<sup>10</sup> o que exista una probabilidad o peligro de que un plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar.<sup>11</sup>

29. La creación de una calzada natural mediante el talado de árboles puede verse como la realización de otras instalaciones u obras.<sup>12</sup> Por su parte, el talado de árboles para el mantenimiento de las calzadas naturales existentes podría constituir, cuando menos, otra intervención en el medio natural o el paisaje. En cualquier caso, tales medidas en una zona de conservación que —como ocurre en el caso de autos—<sup>13</sup> incluye la protección de tipos de hábitats forestales aparejan, en principio, una probabilidad o un riesgo de afectación apreciable.

30. Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que, en una zona de conservación para la protección de hábitats forestales, el talado de árboles con el fin de mantener o crear instalaciones de infraestructura en dicho lugar de conformidad con los requisitos normativos en materia de protección contra incendios forestales constituye un proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats.

### ***B. Segunda cuestión prejudicial — Gestión de un lugar***

31. Mediante la segunda cuestión prejudicial se pretende elucidar si, en una zona de conservación para la protección de hábitats forestales, el talado de árboles con el fin de mantener o crear instalaciones de infraestructura en dicho lugar de conformidad con los requisitos normativos en materia de protección contra incendios forestales tiene relación directa con la gestión del lugar o es necesario para tal gestión.

32. En efecto, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, no será necesario realizar una adecuada evaluación de las repercusiones en una zona especial de conservación, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar, cuando la medida en cuestión tenga relación directa con la gestión del lugar o sea necesaria para tal gestión.

33. Quien explote económicamente una zona forestal considerará sin duda que las medidas preventivas de protección contra incendios en este lugar tienen relación directa con la gestión del mismo o son necesarias para tal gestión.

34. Sin embargo, el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats tiene por objeto la protección de los lugares Natura 2000. Por tanto, con la expresión «gestión del lugar» no se alude a medidas dirigidas al aprovechamiento económico del lugar, sino a medidas en el sentido de la definición

<sup>9</sup> Sentencia de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros (C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882), apartados 63 a 65.

<sup>10</sup> Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros (C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:622), punto 117, y la sentencia de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros (C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882), apartados 67 a 72.

<sup>11</sup> Véanse las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartados 41 y 43; de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 111, y de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), apartado 119.

<sup>12</sup> Véase la sentencia de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros (C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882), apartado 72, relativa a la instalación de pastos.

<sup>13</sup> Véase la anterior nota 5.

formulada en el artículo 1, letra l), 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 que se haya designado el lugar.

35. De conformidad con el artículo 6, apartado 1, estas medidas deberán responder a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares. Y el artículo 4, apartado 4, dispone que, al designar los lugares, el Estado miembro fijará 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. Al adoptar estas medidas y prioridades, el Estado miembro deberá, además, basarse en los mejores conocimientos científicos disponibles.<sup>14</sup>

36. En consonancia con lo anterior, en el procedimiento de infracción relativo al bosque de Białowieża, el Tribunal de Justicia examinó si los trabajos de talado de árboles controvertidos en aquel asunto se ajustaban a los objetivos y medidas de conservación fijados para ese lugar. Dado que no era el caso, el Tribunal de Justicia desestimó la alegación del Estado miembro según la cual esos trabajos guardaban relación directa con la gestión de la zona de conservación o eran necesarios para la misma.<sup>15</sup>

37. Las medidas preventivas dirigidas a evitar incendios o a luchar contra los mismos pueden tener relación directa con la gestión de una zona de conservación o ser necesarias para tal gestión, en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats. En efecto, los incendios pueden afectar a los hábitats protegidos y, por tanto, a los objetivos de conservación del lugar.<sup>16</sup> Consecuentemente, según la petición de decisión prejudicial, tanto el plan de protección como el Decreto n.º 478<sup>17</sup> contienen alusiones indirectas a la necesidad de adoptar medidas de protección y lucha contra incendios en la zona de conservación de que se trata.

38. Con todo, de ello no se sigue que *todas* las medidas preventivas de protección contra incendios o, al menos, las medidas controvertidas en el litigio principal, tengan forzosamente relación directa con la gestión del lugar o sean necesarias para la misma. Así lo muestra el hecho de que los incendios también forman parte de la evolución natural de determinados tipos de hábitats protegidos y, por tanto, pueden ser incluso necesarios para determinadas especies.<sup>18</sup> La Autoridad de Protección Medioambiental también subraya estas circunstancias en sus alegaciones.

39. Así, el *Manual de interpretación de los hábitats* publicado por la Comisión, al que se refiere el anexo I de la Directiva sobre los hábitats, define el tipo de hábitat prioritario 9010\* «Taiga occidental» como bosques naturales antiguos y etapas tempranas de sucesión ecológica que se desarrollan de forma natural tras un incendio.<sup>19</sup> En este sentido, los Estados miembros han

<sup>14</sup> Conclusiones presentadas por la Abogada General Ćapeta en el asunto Comisión/Irlanda (Protección de las zonas especiales de conservación) (C-444/21, EU:C:2023:90), punto 49, y mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Francia (C-241/08, EU:C:2009:398), punto 70.

<sup>15</sup> Sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartados 122 a 126.

<sup>16</sup> Comisión Europea, *Natura 2000 and Forests* (2015, en particular pp. 15, 27 y 28).

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, su subapartado 23.3.3, recogido en el anterior punto 10.

<sup>18</sup> Comisión Europea *Natura 2000 and Forests* (2015, pp. 13 y 62).

<sup>19</sup> Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, Sección de Naturaleza y Biodiversidad (ENV B.3), *Interpretation Manual of European Union Habitats — EUR 28*, abril de 2013, p. 102.

comunicado, respecto a este tipo de hábitat y al tipo de hábitat 2180 «Dunas arboladas de las regiones atlántica, continental y boreal», los cuales comprenden una parte considerable de la zona de conservación controvertida en el litigio principal, que tanto el fuego *como también* la lucha contra el mismo constituyen una de las diez amenazas y cargas más importantes.<sup>20</sup>

40. La medida en que el talado de árboles para el mantenimiento o la creación de calzadas naturales dentro de una zona de conservación afecta a esta última dependerá sobre todo de la ubicación de los árboles talados y, en particular, de si se ven afectados tipos de hábitats o especies protegidos, así como de la clase y estado de los árboles.

41. No obstante, aun cuando de este modo se vean menoscabados determinados objetivos de conservación del lugar en cuestión, es posible que el Estado miembro atribuya una mayor importancia a la protección contra incendios. En efecto, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, el Estado miembro debe fijar prioridades y, por tanto, resolver conflictos entre distintos objetivos.<sup>21</sup> Estaría justificado resolver una ponderación de intereses en favor de las medidas preventivas de protección contra incendios si el riesgo de una futura afectación del lugar como consecuencia de los incendios fuera más grave que la concreta afectación de determinados objetivos de conservación a través de las referidas medidas.

42. Ahora bien, esta ponderación presupone que los objetivos de conservación afectados se tengan en cuenta de forma global. Por tanto, las competencias administrativas generales en materia de protección contra incendios o de gestión forestal no fundamentan por sí solas la facultad de adoptar medidas preventivas de protección contra incendios en tanto que medidas de conservación de un lugar Natura 2000. Tampoco puede decidir al respecto una empresa que explote económicamente el lugar. La ponderación será responsabilidad de las autoridades que, de conformidad con el Derecho del Estado miembro, sean competentes para la protección del lugar, esto es, para la fijación de los objetivos y medidas de conservación con arreglo a los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats.

43. Por consiguiente, las medidas preventivas basadas en la normativa general de protección contra incendios o en planes de protección contra incendios elaborados a partir de dicha normativa solo tendrán relación directa con la gestión de una zona de conservación o serán necesarias para tal gestión, en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, cuando asimismo formen parte de las medidas de conservación adoptadas con arreglo a los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1. En cambio, las medidas preventivas de protección contra incendios que no cumplan este requisito y que puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar deberán someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones en virtud del artículo 6, apartado 3, primera frase.

### ***C. Tercera cuestión prejudicial — Normativa en materia de lucha contra incendios***

44. La tercera cuestión prejudicial aborda de nuevo la circunstancia de que las medidas controvertidas se han llevado a cabo en cumplimiento de la normativa nacional, con el fin de garantizar las exigencias de protección y lucha contra incendios forestales. Por consiguiente, se

<sup>20</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente, Factsheet 2180 Wooded dunes of the Atlantic, Continental and Boreal Region, Report under the Article 17 of the Habitats Directive Period 2007-2012, y Factsheet 9010 Western Taiga, Report under the Article 17 of the Habitats Directive, Period 2007-2012 (accesible en <https://projects.eionet.europa.eu/habitat-art17report/library/2007-2012-reporting/factsheets>).

<sup>21</sup> Véase la sentencia de 4 de marzo de 2010, Comisión/Francia (C-241/08, EU:C:2010:114), apartado 53.

pregunta si debe realizarse una evaluación de las repercusiones, pese a lo dispuesto en la normativa nacional, cuando concurren los requisitos para realizar tal evaluación establecidos en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats.

45. Debe observarse que la obligación de evaluar las repercusiones establecida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no contiene ninguna excepción respecto a las medidas previstas en la normativa nacional. Por consiguiente, la normativa nacional de lucha contra incendios no puede exonerar de las exigencias contempladas en el artículo 6, apartado 3.

46. Esto implica, en la práctica, que las normas de transposición del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats y la restante normativa nacional, incluidas las disposiciones relativas a la lucha contra incendios, deberán ser interpretadas por el órgano jurisdiccional nacional, en la medida de lo posible, de manera conforme con las exigencias del artículo 6, apartado 3.<sup>22</sup> Dicha interpretación deberá garantizar, en cuanto sea posible, que también se evalúen las medidas previstas por la normativa nacional de protección contra incendios cuando concurren los requisitos de la obligación de evaluación. Según la información proporcionada por la Autoridad de Protección Medioambiental y la Comisión, ello es sin duda posible conforme al Derecho letón.

47. De no ser posible tal interpretación conforme, la Directiva sobre los hábitats no podrá fundamentar obligaciones directamente aplicables a cargo de un particular, por tratarse precisamente de una directiva.<sup>23</sup> Los particulares propietarios de bosques podrían invocar, pues, las excepciones a la obligación de realizar la referida evaluación previstas en la normativa nacional de protección contra incendios.

48. Ahora bien, según la información que consta en su sitio web, la sociedad Latvijas valsts meži está participada al 100 % por el Estado letón y se dedica a explotar los bosques públicos de Letonia. Así se pone de manifiesto también en su denominación social, que puede traducirse por «Bosques del Estado de Letonia». De ser ello cierto, extremo que debería examinar el órgano jurisdiccional remitente en caso de duda, procederá considerar a Latvijas valsts meži como una emanación del Estado letón, que no puede obtener ventaja alguna de una transposición defectuosa de la Directiva sobre los hábitats.<sup>24</sup> En tal caso, podrá oponerse directamente la Directiva sobre los hábitats a Latvijas valsts meži.<sup>25</sup>

#### ***D. Cuarta cuestión prejudicial — Continuación de las medidas antes de la evaluación de las repercusiones***

49. Mediante la cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si cabe continuar y completar las medidas controvertidas de lucha contra incendios antes de que se lleve a cabo el procedimiento de evaluación *ex post* de la afectación de lugares Natura 2000.

<sup>22</sup> Sobre la obligación de interpretación conforme con el Derecho de la Unión, véanse las sentencias de 10 de abril de 1984, von Colson y Kamann (14/83, EU:C:1984:153), apartado 26, y de 1 de agosto de 2022, Sea Watch (C-14/21 y C-15/21, EU:C:2022:604), apartados 83 y 84.

<sup>23</sup> Véanse las sentencias de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631), apartado 43, y de 6 de noviembre de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), apartado 66.

<sup>24</sup> Véanse las sentencias de 12 de julio de 1990, Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313), apartado 17, y de 10 de octubre de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), apartado 32.

<sup>25</sup> Véase la sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 91.

50. Es posible que, al formular esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente haya tenido en mente la jurisprudencia según la cual los tribunales nacionales pueden mantener provisionalmente la eficacia de determinadas autorizaciones concedidas en incumplimiento de una obligación de evaluación exigida por el Derecho de la Unión, si concurren determinadas circunstancias, hasta la subsanación *a posteriori* de este vicio procesal.<sup>26</sup>

51. Sin embargo, la petición de decisión prejudicial no contiene —aparte de la cuarta cuestión prejudicial— mención alguna a una continuación efectiva de los trabajos o a una evaluación *ex post* de las repercusiones de las medidas. Además, la citada jurisprudencia presupone que el mantenimiento de la autorización y la correspondiente continuación de la actividad sean necesarias por razones imperiosas de interés general, por ejemplo por razones relacionadas con el medio ambiente<sup>27</sup> o el suministro de energía.<sup>28</sup> La petición de decisión prejudicial tampoco contiene indicación alguna a este respecto.

52. Ahora bien, de los antecedentes de la resolución impugnada y de las alegaciones formuladas por Latvijas valsts meži se desprende que las medidas controvertidas se llevaron a cabo sin una adecuada evaluación de las repercusiones porque la empresa no quería esperar a la evaluación, debido a la urgencia de las medidas preventivas de protección contra incendios. Por lo tanto, entiendo esta cuestión prejudicial en el sentido de que se pregunta si, en casos de especial urgencia, cabe permitir la ejecución de medidas que, en principio, están sujetas a una obligación de evaluación, antes de que se haya realizado esa evaluación y de que consten sus resultados.

53. Tal ejecución anticipada de las medidas no está prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Antes bien, a la vista del tenor de esta disposición, la evaluación adecuada deberá llevarse a cabo *antes* de las medidas de que se trate.<sup>29</sup> Por este motivo, el Tribunal de Justicia la ha denominado evaluación *previa*.<sup>30</sup>

54. Este orden cronológico resulta necesario para que, antes de la ejecución de la respectiva medida, se aclare lo más posible si y, en su caso, en qué medida se vería afectada la zona de conservación. Por su propia naturaleza, una evaluación *a posteriori* no permite impedir que la zona sea vea afectada. Además, si no se realiza un inventario exhaustivo antes de que se produzca tal afectación, por regla general resultará complicado establecer *a posteriori* de forma indubitada el estado original del lugar y el alcance de la posible afectación.

55. Por consiguiente, en principio, no se permite comenzar con una medida sujeta a una obligación de evaluación antes de que concluya la evaluación de las repercusiones. Lo mismo puede afirmarse, con mayor motivo, respecto a la continuación de una medida en caso de que se haya dado inicio a la misma en incumplimiento de la obligación de realizar tal evaluación.

<sup>26</sup> Sentencias de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartados 55 a 63; de 28 de julio de 2016, Association Francia Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603), apartados 34 a 43; de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), apartados 178 a 182, y de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartados 90 a 95.

<sup>27</sup> Sentencias de 28 de febrero de 2012, InterEnvironnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartados 59 a 61; de 28 de julio de 2016, Association Francia Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603), apartado 39, y de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartados 90 y 91.

<sup>28</sup> Sentencias de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), apartado 179, y de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartado 92.

<sup>29</sup> Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 34; de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 28, y de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 43.

<sup>30</sup> Sentencias de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10), apartado 48; de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros (C-399/14, EU:C:2016:10), apartado 33, y de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros (C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882), apartado 85.

56. Con todo, cabe concebir diversas clases de peligros que, sobre la base de la jurisprudencia antes citada sobre el mantenimiento de autorizaciones,<sup>31</sup> podrían justificar quizás una excepción a la evaluación previa.

57. Tal excepción será especialmente obvia en el caso de peligros reales y actuales, tales como un incendio o una inundación. Cabe igualmente pensar en peligros inminentes que, pese a no haberse materializado todavía, es muy probable que se produzcan en un futuro próximo. Tal probabilidad podría derivarse, por ejemplo, de la previsión meteorológica o del hecho de que ya se hayan producido precipitaciones considerables en el curso superior de un río que, poco después, causarán una inundación en el curso inferior.

58. Con todo, en el presente procedimiento no es preciso elucidar tales supuestos. Las partes debaten sobre medidas preventivas dirigidas a facilitar en el futuro —en un momento que todavía no cabe prever— la defensa frente a peligros que, en ese momento, serán reales y actuales.

59. Por regla general, será razonable llevar a la práctica tales medidas preventivas del modo más rápido posible, con el fin de estar preparado cuando se materialice efectivamente el peligro. Sin embargo, la urgencia es claramente menor que en el caso de peligros reales y actuales o de peligros inminentes.

60. A estos efectos, incumbe a los Estados miembros adoptar las normas y precauciones que permitan, en caso necesario, decidir con rapidez sobre las medidas preventivas que sean compatibles con lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats en materia de protección de lugares.<sup>32</sup>

61. Cuando proceda autorizar tales medidas conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats—como ocurre en el caso de autos—, el Estado miembro deberá, por tanto, velar cuando menos por que la evaluación de las repercusiones pueda realizarse del modo más rápido posible. La toma en consideración de los mejores conocimientos científicos en la materia<sup>33</sup> y la participación del público<sup>34</sup> indudablemente llevarán tiempo. Ahora bien, si las autoridades competentes disponen de medios y de la experiencia suficientes y todas las partes cooperan de forma leal, debería ser posible adoptar una decisión en unos pocos meses o incluso más rápidamente.

62. La información expuesta en la petición de decisión prejudicial permite pensar que, en el presente asunto, podría haberse decidido a tiempo sobre las medidas. De hecho, entre la solicitud de realización de una evaluación, presentada por Latvijas valsts meži el 31 de julio de 2019, y la última resolución administrativa, de 20 de febrero de 2020, transcurrieron más de seis meses. A lo largo del año siguiente, Latvijas valsts meži comunicó, en un primer momento, que no ejecutaría las medidas, pero la Autoridad de Protección Medioambiental comprobó, en virtud de una inspección efectuada en enero de 2021, que sí se habían ejecutado —sin la realización de la evaluación. Presumiblemente, fueron ejecutadas en invierno de 2020/2021, esto es, más de un año después de la primera solicitud. Por tanto, cabe presumir que habría podido realizarse una adecuada evaluación de las repercusiones.

<sup>31</sup> Podría proporcionar una orientación al respecto especialmente la sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), apartado 179.

<sup>32</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor* (C-88/19, EU:C:2020:458), apartado 57.

<sup>33</sup> Sentencias de 7 de septiembre de 2004, *Waddeningen y Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 54; de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros* (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 51, y de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża)* (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 113.

<sup>34</sup> Sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 49.

63. Además, en este punto ha de recordarse una vez más que las medidas preventivas de protección contra incendios están dirigidas a alcanzar los objetivos de conservación del lugar y, por tanto, en cuanto medidas de conservación, pueden tener relación directa con la gestión del lugar o ser necesarias para tal gestión.<sup>35</sup> Ciertamente, la adopción de medidas de conservación también debe tener en cuenta los mejores conocimientos científicos disponibles<sup>36</sup> y puede resultar igualmente necesaria la participación del público.<sup>37</sup> Ahora bien, existe algo más de flexibilidad que en la evaluación de las repercusiones contemplada en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. Por consiguiente, por regla general sería preferible, y también más rápido, decidir sobre las medidas preventivas de protección contra incendios en relación con las medidas de conservación del lugar.

64. Por consiguiente, las medidas preventivas de protección contra incendios que puedan afectar de forma apreciable a una zona especial de conservación y que no estén dirigidas a la defensa de un bien protegido preponderante frente a un peligro real actual o inminente ni tampoco se hayan adoptado en concepto de medidas de conservación, conforme a los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, no podrán ser ejecutadas antes de la conclusión de una adecuada evaluación de sus repercusiones con arreglo al artículo 6, apartado 3. No obstante, los Estados miembros deberán garantizar que tales medidas puedan evaluarse lo más rápidamente posible.

#### ***E. Quinta cuestión prejudicial — Reparación***

65. Mediante la quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si las autoridades competentes están obligadas, a fin de evitar posibles repercusiones significativas, a exigir la reparación del perjuicio y a adoptar medidas si no se ha apreciado la importancia de las repercusiones en un lugar Natura 2000 conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

66. Esta cuestión no tiene nada que ver con la responsabilidad del Estado por los daños causados a particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión que le sean imputables.<sup>38</sup> El órgano jurisdiccional remitente pregunta si las autoridades competentes deben exigir una reparación del perjuicio o la adopción de otras medidas a los particulares que hayan dañado un lugar Natura 2000 sin una evaluación adecuada de las repercusiones.

67. El objetivo de esta «reparación del perjuicio» no será, por regla general, una indemnización económica, sino primordialmente una genuina *restitutio in natura*, esto es, la reparación de los daños causados en el lugar. Ciertamente, pocas veces será posible una plena reparación. Así, el presente asunto versa sobre árboles talados que solo podrán reemplazarse en décadas. Sin embargo, a menudo será posible adoptar medidas para reducir los daños o compensarlos en otro lugar.

<sup>35</sup> Véanse los puntos 37 a 43 anteriores.

<sup>36</sup> Véase el punto 35 anterior.

<sup>37</sup> Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos CFE y Terre wallonne (C-43/18 y C-321/18, EU:C:2019:56). Véase también la sentencia de 22 de febrero de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102).

<sup>38</sup> Sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 33; de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 40, y de 22 de diciembre de 2022, Ministre de la Transition écologique y Premier ministre (Responsabilidad del Estado por la contaminación del aire) (C-61/21, EU:C:2022:1015).

68. Así entendida, mediante esta cuestión se pretende elucidar si, sobre la base de la Directiva sobre los hábitats, la Autoridad de Protección Medioambiental tenía la obligación de adoptar las resoluciones impugnadas en el procedimiento principal. Según la petición de decisión prejudicial, dicha autoridad ordenó a Latvijas valsts meži dejar en los rodales del bosque los pinos talados cuyo diámetro superase los 25 cm y complementar la cantidad de madera muerta en los rodales del biotopo protegido prioritario de la Unión Europea 9010\* «Taiga occidental».

69. Esta última orden la entiendo en el sentido de que Latvijas valsts meži no podrá retirar la madera muerta hasta que haya una cantidad suficiente de la misma. En efecto, no cabe suponer que la Autoridad de Protección Medioambiental pretendiera exigir con ello la tala de árboles hasta que se alcanzase un determinado volumen de madera muerta. En esta interpretación, la orden parece limitarse a repetir las obligaciones, establecidas en el subapartado 11.2 del Decreto n.º 478, de abstenerse de eliminar la madera muerta cuando esta sea insuficiente. No se trata, pues, de una orden de reparación.

70. Por consiguiente, se plantea en esencia la cuestión de si las autoridades competentes estaban obligadas a ordenar a Latvijas valsts meži que dejara en los rodales del bosque los pinos talados cuyo diámetro superase los 25 cm.

71. Aun cuando el órgano jurisdiccional remitente pregunta si esta orden era necesaria para evitar posibles repercusiones significativas, la cuestión solo se plantea para el caso de que el talado de árboles requiriera una adecuada evaluación de las repercusiones que no se llevó a cabo. Por consiguiente, dicha orden da lugar, sobre todo, a que Latvijas valsts meži no pueda continuar aplicando las medidas adoptadas en vulneración del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, retirando del bosque los árboles talados ilegalmente.

72. Por lo tanto, tampoco esta orden tiene por objeto proceder a una reparación o evitar directamente posibles repercusiones significativas, sino únicamente impedir que se continúe vulnerando el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. El hecho de que ello apareje una limitación de las repercusiones perjudiciales de esta infracción es solo un efecto accesorio.

73. Los Estados miembros y todas sus autoridades están obligados, en virtud de su vinculación a las directivas con arreglo al artículo 288 TFUE, párrafo tercero, y de su lealtad a la Unión consagrada en el artículo 4 TUE, apartado 3, a ordenar que se ponga fin a una vulneración del Derecho de la Unión y a adoptar las correspondientes medidas de ejecución. El principio de lealtad a la Unión obliga a los Estados miembros, en particular, a adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Dicha obligación incumbe no solo al Estado en cuanto tal, sino también a todas las autoridades de este en el marco de sus respectivas competencias,<sup>39</sup> es decir, también a la Autoridad de Protección Medioambiental. Asimismo, incumbe incluso a las empresas que sean emanación del Estado miembro,<sup>40</sup> lo cual, por cuanto parece, es el caso de Latvijas valsts meži.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Sentencias de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 64; de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 43; de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartados 75 y 90, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034), apartado 173.

<sup>40</sup> Sentencia de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 91.

<sup>41</sup> Véase el punto 48 anterior.

74. En relación con otras evaluaciones de las repercusiones sobre el medio ambiente, el Tribunal de Justicia ha declarado, consecuentemente, que la retirada o la suspensión de una autorización ya concedida puede ser necesaria para poder realizar *a posteriori* la evaluación omitida.<sup>42</sup> Lo mismo cabe decir de la medida consistente en impedir la continuación de una actividad que vulnera el Derecho de la Unión.

75. Por consiguiente, procede señalar que, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, y del artículo 4 TUE, apartado 3, las autoridades de un Estado miembro están obligadas, en el marco de sus competencias, a ordenar que se ponga fin a las medidas llevadas a cabo en infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. A este respecto, una empresa que sea emanación del Estado miembro está directamente obligada a poner fin a una medida de ese tipo, sin que se requiera una normativa nacional ni una orden administrativa en tal sentido.

76. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia quiera pronunciarse no solo sobre la cesación de las infracciones, sino también sobre la genuina reparación de los perjuicios, ha de observarse que también resultaría pertinente a este respecto el principio de lealtad a la Unión. En efecto, dicho principio obliga igualmente a los Estados miembros a eliminar las consecuencias ilícitas de las violaciones del Derecho de la Unión<sup>43</sup> y a reparar cualquier perjuicio ocasionado por tal violación.<sup>44</sup>

77. Además, aun cuando una norma de la Unión como la Directiva sobre los hábitats no contenga disposición específica alguna que prevea una sanción en caso de infracción, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 4 TUE, apartado 3, a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho de la Unión.<sup>45</sup> Con ello se alude a las medidas y, en particular, a las normas que garantizan que los particulares observen el Derecho de la Unión. Aunque en este contexto se abordan primordialmente las sanciones,<sup>46</sup> con mayor motivo se hace necesaria la adopción de normas que garanticen la reparación de los eventuales perjuicios derivados de las infracciones del Derecho de la Unión.<sup>47</sup> A fin de cuentas, el objetivo principal de la normativa no es sancionar a los particulares, sino establecer o mantener una determinada situación. Además, la obligación de reparar los perjuicios refuerza la operatividad de la correspondiente normativa, pues constituye un estímulo para evitar la comisión de infracciones.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Sentencias de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartados 65 y 68; de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartados 46 y 47; de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), apartados 170 y 172, y de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartado 75.

<sup>43</sup> Sentencias de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 64; de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 43; de 12 de noviembre de 2019, Comisión/Irlanda (Parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), apartados 75 y 90, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, EU:C:2021:1034), apartado 173.

<sup>44</sup> Sentencias de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 66, y de 10 de marzo de 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175), apartados 65 a 68.

<sup>45</sup> Sentencias de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, EU:C:1989:339), apartado 23; de 8 de septiembre de 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519), apartado 59, y de 3 de abril de 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283), apartado 37.

<sup>46</sup> Sentencias de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, EU:C:1989:339), apartado 24; de 8 de septiembre de 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519), apartado 59, y de 3 de abril de 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283), apartado 37.

<sup>47</sup> Véanse, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 2008, Comisión/Italia (C-132/06, EU:C:2008:412), apartados 37 a 39 y 44 a 46, relativa a la recaudación del IVA defraudado, así como las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465), apartado 26, y de 12 de diciembre de 2019, Otis Gesellschaft y otros (C-435/18, EU:C:2019:1069), apartado 22, sobre la indemnización de los daños causados por prácticas colusorias.

<sup>48</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de julio de 2008, Comisión/Italia (C-132/06, EU:C:2008:412), apartado 47; de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan (C-453/99, EU:C:2001:465), apartado 27, y de 12 de diciembre de 2019, Otis Gesellschaft y otros (C-435/18, EU:C:2019:1069), apartado 24.

78. En el caso de la protección de lugares conforme a la Directiva sobre los hábitats, se atribuye una particular relevancia al objetivo de establecer o mantener una determinada situación, pues esta normativa tiene por finalidad la protección del patrimonio natural común de la Unión Europea.<sup>49</sup>

79. Por tanto, tal y como ya ha apuntado el Tribunal de Justicia,<sup>50</sup> los Estados miembros deben adoptar normas que permitan imponer a los particulares una obligación de reparación de los perjuicios cuando estos hayan afectado a lugares Natura 2000 y se haya infringido el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. La correspondiente base legal en el Derecho nacional puede derivarse en parte de la transposición de la Directiva sobre responsabilidad ambiental,<sup>51</sup> pero, habida cuenta de las numerosas limitaciones de esta normativa, no cabe descartar que una transposición eficaz de la Directiva sobre los hábitats exija la adopción de normas de mayor alcance en materia de reparación de daños.

80. No obstante, en el presente asunto, no habrá de atenderse a tales normas nacionales si se considera que Latvijas valsts meži es una emanación del Estado letón que, por tanto, está sujeta directamente a las obligaciones derivadas de la Directiva sobre los hábitats.<sup>52</sup>

## V. Conclusión

81. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del modo siguiente:

- «1) En una zona de conservación para la protección de hábitats forestales, el talado de árboles con el fin de mantener o crear instalaciones de infraestructura en dicho lugar de conformidad con los requisitos normativos en materia de protección contra incendios forestales constituye un proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.
- 2) Las medidas preventivas basadas en la normativa general de protección contra incendios o en planes de protección contra incendios elaborados a partir de dicha normativa solo tendrán relación directa con la gestión de una zona de conservación o serán necesarias para tal gestión, en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43, cuando asimismo formen parte de las medidas de conservación adoptadas con arreglo a los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1. En cambio, las medidas preventivas de protección contra incendios que no cumplan este requisito y que puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar deberán someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones en virtud del artículo 6, apartado 3, primera frase.

<sup>49</sup> Sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartado 59, y de 2 de marzo de 2023, Comisión/Polonia (Gestión y buenas prácticas forestales) (C-432/21, EU:C:2023:139), apartados 72 y 73.

<sup>50</sup> Sentencias de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartados 83 a 88, y de 3 de abril de 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214), apartado 32.

<sup>51</sup> Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO 2004, L 143, p. 56).

<sup>52</sup> Véase el punto 48 anterior.

- 3) La obligación de evaluar las repercusiones establecida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 no contiene ninguna excepción respecto a las medidas previstas en la normativa nacional de lucha contra incendios. Por consiguiente, dicha normativa no puede exonerar, en principio, de las exigencias contempladas en el artículo 6, apartado 3.
- 4) Las medidas preventivas de protección contra incendios que puedan afectar de forma apreciable a una zona especial de conservación y que no estén dirigidas a la defensa de un bien protegido preponderante frente a un peligro real actual o inminente ni tampoco se hayan adoptado en concepto de medidas de conservación, conforme a los artículos 4, apartado 4, y 6, apartado 1, de la Directiva 92/43, no podrán ser ejecutadas antes de la conclusión de una adecuada evaluación de sus repercusiones con arreglo al artículo 6, apartado 3. No obstante, los Estados miembros deberán garantizar que tales medidas puedan evaluarse lo más rápidamente posible.
- 5) En virtud del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, y del artículo 4 TUE, apartado 3, las autoridades de un Estado miembro están obligadas, en el marco de sus competencias, a ordenar que se ponga fin a las medidas llevadas a cabo en infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43. A este respecto, una empresa que sea emanación del Estado miembro está directamente obligada a poner fin a una medida de ese tipo, sin que se requiera una normativa nacional ni una orden administrativa en tal sentido.»