

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 13 de enero de 2005 *

En el asunto C-117/03,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resolución de 17 de diciembre de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de marzo de 2003, en el procedimiento entre

Società Italiana Dragaggi SpA y otros

y

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

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

* Lengua de procedimiento: italiano.

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. M. Múgica Arzamendi, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de junio de 2004;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de la Società Italiana Dragaggi SpA, que actúa en su propio nombre y en calidad de representante de l'Associazione Temporanea di Imprese Mantovani SpA y HAM BV, por el Sr. R. Titomanlio, avvocato;
- en nombre de la Regione Autonoma del Friuli-Venezia Giulia, por el Sr. G. Marzi, avvocato;
- en nombre de la República Francesa, por la Sra. C. Mercier, en calidad de agente;
- en nombre del Reino de Suecia, por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. M. van Beek y L. Cimaglia, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de julio de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 4, apartado 5, 6, apartado 3, y 21 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 L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva»).
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre, en particular, la Società Italiana Dragaggi SpA (en lo sucesivo, «Dragaggi») y el Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerio de Infraestructuras y Transportes) y la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (Región autónoma de Friuli-Venecia Julia) en relación con la anulación, por la administración adjudicadora, de un concurso relativo a los trabajos de dragado y de vertido de los sedimentos en un terraplén en el puerto de Monfalcone.

Marco jurídico

Derecho comunitario

- 3 Según el sexto considerando de la Directiva, «para garantizar el restablecimiento o el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable, procede designar zonas especiales de conservación a fin de realizar una red ecológica europea coherente con arreglo a un calendario establecido».

- 4 A tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva, «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».
- 5 El artículo 4 de la Directiva está redactado como sigue:

«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. [...]

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. [...]

2. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 2) y en el marco de cada una de las cinco 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 [...].

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 anexo III, etapa 2, punto 1, de la Directiva, «todos los lugares definidos por los Estados miembros en la etapa 1 en que existan tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias se considerarán lugares de importancia comunitaria».

7 El artículo 6 de la Directiva dispone:

«[...]

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.»

- 8 El artículo 21 de la Directiva prevé que las referidas medidas serán adoptadas según un procedimiento de comité.

- 9 Conforme al artículo 23 de la Directiva, la adaptación del Derecho interno a ésta, por los Estados miembros, debe realizarse en un plazo de dos años a partir de su notificación. Dicha notificación tuvo lugar el 10 de junio de 1992.

Normativa nacional

- 10 El ordenamiento jurídico italiano se adaptó a la Directiva por el Decreto n° 357 del Presidente de la República, de 8 de septiembre de 1997, titulado «Reglamento de aplicación de la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres» (GLURI n° 248, «suplemento ordinario» n° 219/L, de 23 de octubre de 1997; en lo sucesivo, «Decreto n° 357/97»).

- 11 En particular, el artículo 4 del Decreto n° 357/97 vincula las medidas de conservación de los lugares a la elaboración por la Comisión de la lista de los lugares de importancia comunitaria.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 12 El 14 de mayo de 2001 se adjudicó a Dragaggi un concurso relativo a los trabajos de dragado y vertido de los sedimentos en un terraplén en el puerto de Monfalcone.
- 13 Cuatro meses después, la administración adjudicadora anuló todo el procedimiento de adjudicación del concurso porque el terraplén destinado a recoger los sedimentos que resultaran de los citados trabajos estaba calificado de lugar de importancia comunitaria que debía ser sometido a una evaluación de las repercusiones con arreglo a la normativa nacional pertinente. Pues bien, según la autoridad competente, tal evaluación no podía ser positiva.
- 14 Dragaggi impugnó, ante el Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia (Italia), la legalidad de la resolución de anulación de la adjudicación. En particular, afirmó que no había concluido el procedimiento de clasificación entre los lugares de importancia comunitaria de «la desembocadura del Timavo», donde se encontraba el terraplén afectado por los proyectos de dragado. En efecto, aunque las autoridades italianas habían propuesto a la Comisión una lista de lugares, entre ellos

el de la desembocadura del Timavo, esta institución no había adoptado aún la lista comunitaria, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva. Por tanto, no era aplicable la obligación de realizar una evaluación previa de los proyectos que tengan una repercusión significativa en el lugar.

- 15 En su sentencia, dicho órgano jurisdiccional desestimó el argumento basado en la imposibilidad de aplicar al proyecto de que se trata el procedimiento de evaluación de las repercusiones. Según el Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, cuando un Estado miembro, como en el caso de autos, ha identificado un lugar en el que existe un hábitat prioritario y lo ha incluido en la lista propuesta a la Comisión, ese lugar, con arreglo al anexo III, etapa 2, punto 1, de la Directiva, debe ser considerado de importancia comunitaria. Por ello, estará sometido, en virtud del artículo 4, apartado 5, de la Directiva, a las medidas de protección mencionadas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de esa misma Directiva y, en particular, a la evaluación de las repercusiones prevista en el apartado 3.
- 16 Según el citado órgano jurisdiccional, dicho enfoque es el único que puede dar un sentido lógico a la Directiva, que, en la medida en que pretende proteger los hábitats o las especies en peligro de desaparición y de extinción, debe poder aplicarse directamente, aunque sea como medida cautelar. Además, los actos que proponen la clasificación de la desembocadura del Timavo entre los lugares prioritarios, y en particular el Decreto del Ministro de Medio Ambiente de 3 de abril de 2000, no fueron impugnados.
- 17 Considerando que era necesaria una evaluación de las repercusiones, el Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia acogió los demás motivos de Dragaggi basados en la falta de consulta de las personas afectadas por la realización del proyecto, dado que no se habían tenido en cuenta soluciones alternativas a las decididas en el proyecto antes de anular los actos relativos al concurso y porque la autoridad competente no había estudiado la posibilidad de emitir un dictamen favorable condicionado.

- 18 Contra la sentencia del Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia Dragaggi interpuso recurso de apelación ante el Consiglio di Stato. En particular, reiteró ante éste el argumento de que el artículo 4, apartado 5, de la Directiva no impone la aplicación de las medidas de conservación a que se refiere el artículo 6 de la misma Directiva, salvo a partir de la elaboración de la lista comunitaria. Esta posición se confirma, a su juicio, por el artículo 4 del Decreto n° 357/97 que dispone que las medidas de conservación deben adoptarse dentro de los tres meses siguientes a la inclusión del lugar en la lista elaborada por la Comisión.
- 19 El Consiglio di Stato señala que, en la medida en que la inscripción de los lugares de importancia comunitaria que alberguen hábitats prioritarios parece un acto de naturaleza puramente declarativa, que no requiere del ejercicio de ninguna facultad discrecional por el órgano comunitario, no puede considerarse que la interpretación del artículo 4, apartado 5, de la Directiva, efectuada por el Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia, esté manifiestamente desprovista de fundamento.
- 20 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, en el sentido de que las medidas previstas en el artículo 6 y, en particular, en el artículo 6, apartado 3, de la citada Directiva únicamente son obligatorias para los Estados miembros tras la aprobación definitiva por las instituciones comunitarias de la lista de lugares con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 o, por el contrario, en el sentido de que, al margen de la determinación del momento a partir del cual empieza a contar el plazo para la adopción de las medidas de conservación, debe distinguirse entre inscripciones declarativas y

constitutivas (incluyendo entre las primeras las relativas a los lugares de interés prioritario) y, con el fin de garantizar el efecto útil de la Directiva, que tiene por objeto la conservación de los hábitats, en el caso de que un Estado miembro proponga un lugar de importancia comunitaria que albergue tipos de hábitats naturales o especies prioritarias, debe considerarse que existe la obligación de someter a evaluación los planes y proyectos que afecten de manera apreciable a dicho lugar antes incluso de la elaboración del proyecto de lista de lugares por parte de la Comisión o de la adopción definitiva de dicha lista a efectos del artículo 21 de la citada Directiva y, básicamente, a partir de la elaboración de la lista nacional?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 21 Debe señalarse que, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva, el régimen de protección de las zonas especiales de conservación previsto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva se aplica a un lugar siempre que éste figure, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva, en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de la referida Directiva.
- 22 El hecho de que, según el anexo III, etapa 2, punto 1, de la Directiva, todos los lugares definidos por los Estados miembros en la etapa 1 de ese mismo anexo, en los que existan tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias, sean considerados lugares de importancia comunitaria no hace que les resulte aplicable el régimen de protección previsto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva antes de que figuren, conforme al artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva, en la lista de lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión.

23 No puede acogerse la tesis contraria evocada por el órgano jurisdiccional remitente, según la cual, cuando un Estado miembro ha identificado, como en el litigio principal, que en un lugar existe un hábitat prioritario y lo incluye en la lista propuesta a la Comisión con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva, ese lugar, habida cuenta del anexo III, etapa 2, punto 1, de la Directiva, debe ser considerado de importancia comunitaria y, por ello, en virtud del artículo 4, apartado 5, de la Directiva, queda sometido a las medidas de protección a que se refiere el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva.

24 En efecto, por una parte, esta tesis contradice la redacción del artículo 4, apartado 5, de la Directiva, que vincula expresamente la aplicación de las citadas medidas de protección a que el lugar de que se trate esté incluido, conforme al artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva, en la lista de lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión. Por otra parte, la citada tesis presupone que, cuando un Estado miembro identifica un lugar que alberga tipos de hábitats naturales o especies prioritarias y lo menciona en la lista propuesta a la Comisión de acuerdo con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva, la Comisión está obligada a incluirlo en la lista de lugares de importancia comunitaria que aprueba mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de la Directiva y que se menciona en el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva. Si así fuera, la Comisión, al elaborar de acuerdo con cada uno de los Estados miembros un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria, en el sentido del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva, no podría estudiar la no inclusión, en ese proyecto de cualquier lugar propuesto por un Estado miembro por albergar tipos de hábitats naturales o especies prioritarias, aunque en ese caso considerara que un lugar determinado no alberga, a pesar del dictamen contrario del Estado miembro de que se trate, tipos de hábitats naturales y/o especies prioritarias en el sentido del anexo III, etapa 2, punto 1, de la Directiva. Pues bien, tal situación sería contraria, en particular, al artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva en relación con su anexo III, etapa 2, punto 1.

- 25 De lo anterior se desprende, por tanto, que el artículo 4, apartado 5, de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que las medidas de protección previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sólo son obligatorios por lo que respecta a los lugares que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva, están incluidos en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de dicha Directiva.
- 26 De lo anterior no se desprende, sin embargo, que los Estados miembros no deban proteger los lugares a partir del momento en que los proponen, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva, en la lista nacional, que se remite a la Comisión, de lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria.
- 27 En efecto, sin una protección adecuada de dichos lugares a partir de ese momento, se pondría en peligro la consecución de los objetivos de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, tal como se indican en especial en el sexto considerando de la Directiva y en su artículo 3, apartado 1. Tal situación sería aún más grave dado que se verían afectados tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias que, por razón de las amenazas que pesan sobre ellos, están destinados a beneficiarse, como se preconiza en el quinto considerando de la Directiva, de una rápida puesta en marcha de medidas tendentes a su conservación.
- 28 En el presente caso, hay que recordar que en las listas nacionales de lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria deben figurar lugares que tengan, a nivel nacional, un interés ecológico pertinente en relación con el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres perseguido por la Directiva (véase la sentencia de 7 de noviembre de 2000, First Corporate Shipping, C-371/98, Rec. p. I-9235, apartado 22).

29 Se evidencia, por tanto, que, en cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, mencionados en las listas nacionales remitidas a la Comisión, entre los que pueden figurar, en particular, lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva, medidas de protección apropiadas para salvaguardar el citado interés ecológico.

30 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que:

— El artículo 4, apartado 5, de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que las medidas de protección previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sólo son obligatorias por lo que respecta a los lugares que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva, están incluidos en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de dicha Directiva.

— En cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional.

Costas

- 31 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 4, apartado 5, 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, debe interpretarse en el sentido de que las medidas de protección previstas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de esta Directiva sólo son obligatorias por lo que respecta a los lugares que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, párrafo tercero, de la citada Directiva, están incluidos en la lista de lugares seleccionados como lugares de importancia comunitaria aprobada por la Comisión de las Comunidades Europeas mediante el procedimiento previsto en el artículo 21 de dicha Directiva.

En cuanto a los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria, que figuran en las listas nacionales remitidas a la Comisión, y, en especial, a los lugares en los que existen tipos de hábitats naturales prioritarios o especies prioritarias, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva 92/43, medidas de protección apropiadas, visto el objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger el interés ecológico pertinente que dichos lugares tienen a nivel nacional.

Firmas.