

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 4 de octubre de 2007 \*

En el asunto C-179/06,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 5 de abril de 2006,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por la Sra. D. Recchia, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Italiana**, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. G. Fiengo, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

\* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. E. Juhász, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. G. Arestis y J. Malenovský, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de junio de 2007;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartado 3, y 7 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), al haber aprobado, tanto el municipio de Altamura como la Regione Puglia, a partir del mes de diciembre de

2000, una modificación del plan de urbanismo constituida por una serie de actividades de construcciones industriales que podrían tener una repercusión significativa sobre la zona de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») y el lugar de importancia comunitaria propuesto (en lo sucesivo, «LICp») IT 9120007 de Murgia Alta, sin haber procedido previamente a evaluar sus repercusiones, por lo menos en lo que atañe a la citada ZPE.

### **Marco jurídico comunitario**

- 2 La Directiva 92/43 tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado CE.
- 3 El artículo 4 de la citada Directiva regula el procedimiento encaminado a crear la red denominada «Natura 2000», prevista en su artículo 3, así como la designación de las zonas especiales de conservación por los Estados miembros.
- 4 El artículo 6 de dicha Directiva, que dicta las medidas de conservación para las citadas zonas, 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.

[...]»

- 5 El artículo 7 de la Directiva establece que las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de ésta sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 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 L 103, p. 1; EE 15/2, p. 125), en lo que se refiere a las zonas clasificadas 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 Directiva 92/43 o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409 si esta última fecha fuere posterior.

### **La zona de Murgia Alta**

- 6 En 1998, se clasificó como ZPE el lugar de Murgia Alta, conforme al artículo 4, apartado 1 de la Directiva 79/409 (código IT 9120007). Dicha zona pertenece a la región biogeográfica mediterránea. Su superficie es de 143.152 ha.

- 7 Dicha ZPE alberga numerosas aves que figuran en el anexo I de la Directiva 79/409, en particular la población más numerosa de la especie *Falco naumanni* en Italia.
- 8 En la citada ZPE se hallan dos hábitats prioritarios mencionados en el anexo I de la Directiva 92/43, a saber el hábitat 6210, «Sobre sustratos calcáreos (*Festuco-Brometalia*) (Parajes con notables orquídeas)», y el hábitat 6220 «Zonas subestépicas de gramíneas y anuales del *Thero-Brachypodietea*», así como una planta prioritaria mencionada en el anexo II de la Directiva 92/43, la *Stipa austroitalica Martinovsky*.
- 9 El lugar de Murgia Alta se halla descrito de la siguiente forma en el formulario de datos redactado en virtud de la Decisión 97/266/CE de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, relativa a un formulario de información sobre un espacio propuesto para su inclusión en la red Natura 2000 (DO L 107, p. 1):

## «Carácter general del lugar

Clases de hábitat	% cobertura
Brezales, zonas arbustivas, maquis y garriga, phrygana	20,00
Pastizales áridos, estepas	65,00
Bosque sempervirente	15,00
Cobertura total	100,00

## Otras características del lugar

Paisaje evocador constituido por ligeras ondulaciones y depresiones en forma de dolinas, con fenómenos cársticos superficiales, representados por burbujas y abismos. El sustrato está formado por calcáreo cretácico, generalmente recubierto por calcaerenita del Pleistoceno. El bioclima es mediterráneo.

## Calidad e importancia

Subregión fuertemente caracterizada por el vasto macizo árido calcáreo que culmina a 679 m en el Monte Caccia. Se presenta sobre todo bajo la forma de un alto macizo calcáreo pedregoso. Es una de las zonas subestépicas más amplias de Italia, con una vegetación herbácea, debida al *Festuco brometalia*. La flora de la zona es especialmente rica, y alcanza alrededor de 1.500 especies. Desde el punto de vista de las distintas especies de aves que allí anidan, se han inventariado más de 90 especies, número que sitúa esta zona en segunda posición a nivel regional, después de Gargano. Las masas forestales que restan se caracterizan por la abundante presencia del *Quercus pubescens*, acompañados a menudo por el *Fraxinus ornus*. Se observan escasos *Quercus cerris* y *Q. frainetto*.

## Vulnerabilidad

El factor principal de destrucción está constituido por el arrancamiento del sustrato calcáreo, que se ve reducido a continuación a polvo mediante unos medios mecánicos. De esta forma, vastas superficies que constan de una vegetación subestépica se ven destruidas por la puesta en cultivo de nuevas zonas. La operación implica a menudo también distintos muros de piedras secas y otras formas de delimitación, con graves peligros de catástrofe hidrogeológica. Reiterados incendios, vinculados principalmente a la actividad cerealística; creación de residencias secundarias en los lugares más atractivos para el turismo. Utilización impropia de las cavidades cársticas como descargas de residuos sólidos urbanos y residuos sólidos.»

## Hechos

- 10 El 27 de diciembre de 2000, el municipio de Altamura aprobó, mediante un conjunto de resoluciones del pleno de su Ayuntamiento, varios acuerdos programáticos, con arreglo al artículo 27 de la Ley n° 142, por la que se regula la estructura de las autonomías locales (legge n. 142, ordinamento delle autonomie locale), de 8 de junio de 1990 (suplemento ordinario al GURI n° 135, de 12 de junio de 1990), referentes a un centenar de proyectos de construcciones industriales, una gran parte de los cuales se hallaban situados dentro de la ZPE y del LICp de Murgia Alta. Dichos acuerdos versaban en particular sobre 34 lugares, que representaban 60 ha, previstos en el marco del proyecto del Consorzio di Sviluppo Murgiano y 11 lugares, que representaban 8 ha, previstos en el marco del proyecto del Consorzio San Marco. Los citados acuerdos fueron aprobados posteriormente mediante un Decreto de la Giunta Regionale (Gobierno regional) de la región de Puglia.
- 11 Con la finalidad de fomentar el empleo en las unidades de producción de carácter industrial y artesanal, los alcaldes de los municipios interesados pueden solicitar a la Giunta regionale que adopte un acuerdo programático con el fin de autorizar la realización de unos complejos que alcancen inmediatamente niveles de empleo significativos.
- 12 Tan sólo podrá admitirse la firma de un acuerdo programático, que habrá de autorizarse por la Giunta regionale, si el vigente plan de urbanismo no prevé una zona con un destino concreto que sea operativa y jurídicamente efectiva para los trabajos que hayan de realizarse, o si es necesario agrandar las estructuras existentes en las zonas contiguas no destinadas a las actividades industriales y artesanales.
- 13 Durante el período comprendido entre 1998 y 2001, se formularon al municipio de Altamura por un gran número de empresas varias solicitudes encaminadas a conseguir distintos acuerdos programáticos de objeto industrial y artesanal, algunos

de los cuales implicaban una modificación del plan general de urbanismo. Los procedimientos incoados sobre la base de tales solicitudes no contenían fase alguna de programación general, sino distintos procedimientos de modificación del citado plan.

- 14 La Administración regional sometió los proyectos pertenecientes al Consorzio di Sviluppo Murgiano a un procedimiento de comprobación relativo a la necesidad de una evaluación de la repercusión medioambiental, y consideró, por el contrario, que no procedía someter a otros proyectos, como los del Consorzio San Marco, a un procedimiento de esta índole. Sobre la base de dichos acuerdos, el municipio de Altamura concedió un determinado número de licencias de construcción.

### **Procedimiento administrativo previo**

- 15 Conforme al artículo 226 CE, la Comisión dirigió un escrito de requerimiento a la República Italiana, el 9 de julio de 2004, en el cual instaba a ésta a darle a conocer sus observaciones sobre la situación de la zona de que se trata con respecto a las obligaciones establecidas en los artículos 6, apartado 3, y 7, de la Directiva 92/43.
- 16 La República Italiana respondió a dicho escrito de requerimiento mediante comunicaciones de 14 de octubre de 2004 y 9 de junio de 2005, a las que acompañaban varias notas del Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio.
- 17 A continuación, la Comisión cursó a la República Italiana un dictamen motivado fechado el 13 de julio de 2005, en el cual instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen en un plazo de dos meses contados a partir de la recepción de éste.

- 18 La República Italiana respondió al citado dictamen enviando dos nuevas notas ministeriales fechadas los días 3 y 7 de octubre de 2005.
- 19 Al considerar que la situación seguía siendo insatisfactoria, la Comisión interpuso el presente recurso.

### **Sobre el recurso**

#### *Alegaciones de las partes*

- 20 La Comisión alega que no se ha efectuado ningún procedimiento de evaluación de las repercusiones en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, respecto al conjunto de las operaciones previstas en los acuerdos programáticos de que se trata, que pueden tener una repercusión significativa sobre la zona en cuestión.
- 21 Observa que las distintas resoluciones administrativas mediante las que se aprobaron las citadas operaciones son contrarias al artículo 6, apartado 3, en la medida en que, aun cuando las intervenciones previstas puedan tener una repercusión significativa sobre la ZPE y el LICp de Murgia Alta, no han sido objeto de procedimientos de evaluación de sus repercusiones medioambientales.
- 22 La Comisión señala que la naturaleza jurídica de los acuerdos programáticos y de los actos resultantes de éstos carece de pertinencia, a la vista de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud del mencionado artículo.

- 23 Afirma además que las partes de los territorios afectados por los proyectos de que se trata son contiguas y que, por lo tanto, es posible que haya repercusiones globales significativas.
- 24 La Comisión añade que carece de pertinencia que el municipio de Altamura no haya concedido más que un pequeño número de licencias de construcción, que no se haya concedido en 2003 ninguna otra licencia de construcción, que las demás solicitudes de licencias de construcción estén sujetas a un procedimiento de evaluación de las repercusiones y que se haya enviado una misión a fin de proceder a una evaluación global por lo que atañe a los lugares que hayan sido objeto de unas instalaciones ya programadas.
- 25 Señala, asimismo, que no se ha expuesto ningún motivo para justificar la falta de evaluación de las repercusiones y que no se ha facilitado información alguna para demostrar que las actividades de construcción industrial y artesanal de que se trata no podrían tener efectos significativos sobre la zona protegida.
- 26 La República Italiana señala que un acuerdo programático no es ni un acto que defina una situación jurídica, ni un acto administrativo, ni tampoco un contrato, sino un módulo procesal en cuyo marco unas personas públicas y privadas definen por anticipado los compromisos y los comportamientos que deben respetarse para alcanzar un resultado final. Por consiguiente, se requieren otras medidas administrativas para que se realicen efectivamente las obras previstas en los acuerdos programáticos que son objeto del recurso.
- 27 Por otra parte, dicho Estado miembro señala que las disposiciones legales que regulan el fomento del empleo no pueden hacer excepciones a lo dispuesto en las normas reguladoras de la protección del territorio y del medio ambiente. Pues bien, en Derecho italiano, tanto las ZPE como los lugares de importancia comunitaria disfrutaban de un régimen muy similar al régimen jurídico restrictivo de los parques y demás zonas naturales.

- 28 La República Italiana observa que el municipio de Altamura no ha concedido más que un pequeño número de licencias de construcción para unos proyectos individuales, en parte relacionados con las ampliaciones de unas fábricas existentes y algunos de los cuales se hallan situados en zonas destinadas a instalaciones industriales. Con posterioridad al mes de junio de 2003, no se ha concedido ninguna otra licencia de construcción, no habiéndose tampoco expedido autorización alguna para los proyectos propuestos por el Consorzio di Sviluppo Murgiano y por el Consorzio San Marco.
- 29 Dicho Estado miembro señala que tan sólo se han ejecutado efectivamente quince proyectos, los cuales versan sobre partes distintas del territorio y proceden de unas modalidades de realización distintas, tanto si se trata, por ejemplo, de nuevas implantaciones o de ampliaciones. No existe semejanza alguna entre tales proyectos, como tampoco existe un plan general ni territorial que les afecte. Un determinado número de entre ellos habían sido sometidos a una evaluación de sus repercusiones, mientras que otros habían sido objeto de distintas autorizaciones relativas a los aspectos medioambientales y paisajísticos.
- 30 La República Italiana indica que, para todos estos proyectos, el municipio de Altamura se apresta a llevar a cabo una evaluación global de sus repercusiones y a promover las iniciativas encaminadas a moderar sus posibles efectos sobre el medio ambiente.
- 31 Dicho Estado miembro añade que se han suspendido todos los procedimientos relativos a las solicitudes de implantación de fábricas en el municipio de Altamura, a la espera de los resultados de los estudios científicos relativos a la evaluación de las repercusiones de los citados proyectos sobre el medio ambiente.

*Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 32 Procede observar, con carácter preliminar, que la disposición cuya infracción alega la Comisión se inserta en un complejo sistema normativo que tiene por objeto, según se desprende de los considerandos tercero a sexto de la propia Directiva, la creación y la gestión de las zonas pertenecientes a la red europea Natura 2000.
- 33 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 supedita la obligación de efectuar una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto en un lugar protegido, a la condición de que dicho plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable al lugar de que se trate (véase la sentencia de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, Rec. p. I-7405, apartado 40).
- 34 El Tribunal de Justicia ha señalado asimismo, en el apartado 43 de la citada sentencia, que el elemento desencadenante del mecanismo de protección del medio ambiente, previsto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, exige la existencia de una probabilidad o de una posibilidad de que un plan o proyecto afecten de forma apreciable al lugar de que se trate.
- 35 Por lo que atañe a este último criterio, el Tribunal de Justicia ha aclarado, en los apartados 46 a 48 de la misma sentencia que, según se desprende del artículo 6, apartado 3, primera frase, de dicha Directiva, en relación con el décimo considerando de ésta, el carácter apreciable de la repercusión sobre un lugar de un plan o de un proyecto debe examinarse en relación con los objetivos de conservación del citado lugar. Por consiguiente, cuando un plan o un proyecto, aun teniendo una repercusión sobre ese lugar, no comprometan los objetivos de conservación de éste, no puede considerarse que dichos planes o proyectos puedan afectar a dicho lugar de una forma apreciable. El examen de un riesgo semejante deberá efectuarse en particular a la luz de las características y de las condiciones medioambientales concretas del lugar afectado por un plan o proyecto de esa índole.

- 36 Con el fin de dilucidar si la imputación formulada contra la República Italiana está fundada, debe situarse la obligación derivada del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, tal como se expone en los apartados precedentes de la presente sentencia, en el marco del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión al amparo del artículo 226 CE.
- 37 Sobre este particular, conviene recordar, en primer lugar, que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso de este tipo, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado. Efectivamente, es esta última quien tiene que aportar al Tribunal de Justicia todos los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción (véase la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia, C-342/05, Rec. p. I-4713, apartado 23, y la jurisprudencia citada).
- 38 Además, la carga de la prueba que recae sobre la Comisión en el marco de un recurso por incumplimiento debe determinarse en función de los tipos de obligaciones que las directivas imponen a los Estados miembros y, por lo tanto, de los resultados que deben alcanzarse mediante estos últimos (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de junio de 2002, Comisión/Francia, C-60/01, Rec. p. I-5679, apartado 25).
- 39 En consecuencia, por lo que atañe al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, corresponde a la Comisión presentar la prueba de que, a la luz de las características y de las condiciones medioambientales específicas del lugar de que se trate, un plan o proyecto pueden afectar al citado lugar de forma apreciable, habida cuenta de los objetivos de conservación fijados para ese lugar.
- 40 En lo que se refiere a las medidas que son objeto del recurso y con el fin de apreciar su fundamentación, deben distinguirse los distintos acuerdos programáticos, por un lado, y las obras realizadas, a raíz de la concesión de las licencias de construcción por el municipio de Altamura, por otro lado.

- 41 En primer lugar, por lo que se refiere a los acuerdos programáticos que se hallan en distintas fases de elaboración, habida cuenta de la alegación de la parte demandada, según la cual los citados acuerdos no revisten las características jurídicas de un plan o proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3 de la Directiva, conviene observar que, en el marco de un recurso por incumplimiento relativo a las obligaciones señaladas en dicha disposición, la Comisión no puede limitarse a alegar la mera existencia de tales acuerdos, sino que debe facilitar asimismo unos datos suficientemente concretos para poder afirmar que esos acuerdos superan la fase de una reflexión administrativa preliminar y tienen un cierto grado de precisión en el planeamiento, que exige una evaluación medioambiental de sus efectos.
- 42 Pues bien, sin que sea necesario dilucidar ni el alcance ni las consecuencias jurídicas derivadas de los acuerdos programáticos controvertidos en virtud del Derecho nacional, es forzoso señalar que la Comisión, al limitarse a exponer que existen tales acuerdos, no ha probado unos datos suficientemente precisos que permitan al Tribunal de Justicia considerar que eran discutibles unas medidas susceptibles de afectar al lugar de que se trata de forma apreciable en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43.
- 43 En segundo lugar, por lo que se refiere a las obras realizadas y a los datos sobre los que recae la carga de la prueba relativa a la obligación de efectuar una evaluación de las repercusiones medioambientales, procede señalar que la Comisión no ha facilitado al Tribunal de Justicia unas indicaciones precisas acerca del emplazamiento geográfico y de la amplitud de las construcciones realizadas en relación con el lugar. Por otra parte, la propia Comisión ha reconocido, durante la vista, que no disponía de tales informaciones.
- 44 La Comisión tampoco ha facilitado datos referentes a la naturaleza técnica de las obras de que se trata, ni ha formulado tampoco precisión alguna acerca de la medida en que tales obras pueden afectar de forma apreciable al citado lugar, a la luz de las características y de las especiales condiciones medioambientales de éste.

45 En estas circunstancias, es forzoso declarar que la Comisión no ha cumplido la obligación de prueba relativa al incumplimiento alegado.

46 En consecuencia, procede desestimar el recurso en su totalidad por infundado.

### **Costas**

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

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

**1) Desestimar el recurso.**

**2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Firmas