

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. JULIANE KOKOTT

presentadas el 19 de abril de 2007¹

I. Introducción

1. En el presente procedimiento por incumplimiento, la Comisión objeta la aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres² (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), y 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 silvestres³ (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), en relación con los trabajos en una pista de esquí en el Parque Nacional de Stelvio, clasificado como zona de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») con arreglo a la Directiva sobre las aves.

2. Se trata especialmente de determinar si las autoridades italianas competentes, antes de la autorización y ejecución de este proyecto, analizaron suficientemente las repercusiones del mismo sobre la ZPE y si la ZPE se ha visto perjudicada.

II. Marco normativo

3. Natura 2000 se define en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats:

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

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE.»

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125.

3 — DO L 206, p. 7.

4. El artículo 4 de la Directiva sobre las aves contiene disposiciones acerca de qué superficies deben clasificar los Estados miembros como zonas de protección especial para aves. En la citada norma –en su artículo 4, apartado 1– se regulaba principalmente la protección de estas zonas:

«1. Las especies mencionadas en el Anexo I serán objeto de medidas de conservación especiales en cuanto a su hábitat, con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución.

En este sentido se tendrán en cuenta:

- a) las especies amenazadas de extinción;
- b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;
- c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;
- d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación en estas últimas dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I cuya llegada sea regular, teniendo en cuenta las necesidades de protección en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica la presente Directiva en lo relativo a sus áreas de reproducción, de muda y de invernada y a las zonas de descanso en sus áreas de migración. A tal fin los Estados miembros asignarán una particular importancia a la [protección] de las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional.

3. [...]

4. Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los aparta-

dos 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. [...]»

zonas especiales de protección en virtud de la Directiva 79/409/CEE [...] deberán integrarse en la red ecológica europea coherente».

5. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats ha modificado la regulación de la protección de las ZPE:

7. El artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats reza como sigue:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE 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 presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior.»

«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.

6. Esta disposición se explica en el séptimo considerando de la Directiva sobre los hábitats:

«Considerando que todas las zonas clasificadas, incluidas las que están clasificadas o que serán clasificadas en el futuro como

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 perjui-

cio 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.

[...]»

8. A tal respecto, el décimo considerando de la Directiva sobre los hábitats establece:

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

III. Hechos, procedimiento administrativo previo y pretensiones

9. Italia clasificó en 1998⁴ el Parque Nacional de Stelvio como ZPE con arreglo a la Directiva sobre las aves. Esta ZPE, situada en los Alpes, comprende una superficie de 59.809 hectáreas. Según el formulario normalizado de datos de noviembre de 1998 aportado por Italia, esta zona alberga una serie de especies de aves contempladas en el anexo I de la Directiva sobre las aves —el águila real (*Aquila chrysaetos*), el halcón peregrino (*Falco peregrinus*), el halcón abejero (*Pernis apivorus*), el grévol (*Bonasa bonasia*), la perdiz nival alpina (*Lagopus mutus helvetica*), el gallo lira (*Tetrao tetrix*), el urogallo (*Tetrao urogallus*) y el pito negro (*Dryocopus martius*)— así como, estas últimas aves migratorias, el gavilán común (*Accipiter nisus*), el ratonero común (*Buteo buteo*) y el treparriscos (*Tichodroma muraria*).

10. Otro formulario normalizado de datos de 14 de mayo de 2004 menciona más especies del anexo I de la Directiva sobre las aves, a saber, el quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*), el milano real (*Milvus milvus*), el chorlito carambolo (*Charadrius morinellus*), la lechuza de Tengmalm (*Aegolius funereus*), el mochuelo chico (*Glaucidium*

4 — Incluso ya en el año 1988, tal como se desprende del formulario normalizado de datos cumplimentado por las autoridades italianas; véanse al respecto los anexos del escrito de interposición del recurso, folios 33 y 47.

passerinum), el búho real (*Bubo bubo*), el pico cano (*Picus canus*) y la perdiz griega alpina (*Alectoris graeca saxatilis*).

11. La Comisión critica los trabajos realizados dentro de la ZPE. El Parque Nacional autorizó estas medidas el 14 de febrero de 2003. Se trataba de la modificación de dos pistas de esquí y de la construcción de las correspondientes infraestructuras. Estos trabajos se realizaron con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005. En el marco de este proyecto se abrió en un bosque un corredor de 50 metros de ancho y 500 metros de longitud. Se talaron aproximadamente 2.500 árboles —abetos rojos, pinos cembro y alerces—. No obstante, de un estudio datado de 2005 que fue presentado por Italia se desprende que, al parecer, sólo se ha visto afectada una superficie de 7.000 m².⁵

12. Con anterioridad a la concesión de esta autorización se llevaron a cabo dos estudios sobre impacto medioambiental. Uno de ellos es de 1999. Tras la modificación de los proyectos que en el mismo habían sido analizados, un instituto de investigación ecológica y económica de la Región de Lombardía, el Istituto di Ricerca per l'Ecologia e l'Economia Applicate alle Aree Alpine (en lo sucesivo, «IREALP»), presentó en septiembre de 2002 otro estudio sobre las repercusiones medioambientales del proyecto modificado. Este estudio se centró especialmente en las medidas encaminadas a compensar y a aminorar los perjuicios medioambientales.

13. Más tarde, en el año 2003, habiendo sido ya concedida la autorización objeto del litigio, se presentaron otros dos estudios del Ayuntamiento de Valfurva, de los cuales uno, con fecha de 1 de diciembre de 2003, también abordó el tramo en cuestión. Finalmente, junto con la dúplica, Italia presentó un estudio más del año 2005.

14. La Comisión tuvo conocimiento de las medidas a través de una queja. En opinión de la Comisión, con la autorización y la ejecución de estas medidas Italia incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, y de los artículos 6 y 7 de la Directiva sobre los hábitats.

15. Mediante un escrito de requerimiento de 19 de diciembre de 2003, la Comisión instó a Italia a que presentara observaciones respecto a las imputaciones que le fueron hechas. Dado que el Gobierno italiano no respondió en el plazo previsto de dos meses, el 9 de julio de 2004 la Comisión dirigió a Italia un dictamen motivado y le señaló otro plazo de dos meses de duración para cumplir con las exigencias del Derecho comunitario.

16. El Gobierno italiano respondió con dos comunicados de 8 de septiembre de 2004 y 15 de septiembre de 2004. A pesar de estas respuestas, la Comisión mantuvo su postura e interpuso el presente recurso.

5 — Anexo de la dúplica, folios 24 y 54.

17. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida;

Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 2 a 4, en relación con el artículo 7, de la Directiva 92/43, y del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409, en el marco del proyecto de ampliación y adecuación de la zona de esquí de Santa Caterina Valfurva (pistas denominadas «Bucaneve» y «Edelweiss») y de construcción de las correspondientes infraestructuras de esquí, con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005 en la Zona de Protección Especial IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio,

- al haber autorizado que se adopten medidas que tienen un efecto apreciable sobre la Zona de Protección Especial IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio, sin someter dichas medidas a una evaluación adecuada de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del mismo y, en cualquier caso, sin respetar las disposiciones que permiten realizar un proyecto a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de sus repercusiones únicamente a falta de soluciones alternativas y después de haber adoptado e informado a la Comisión de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar

- al no haber adoptado medidas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que motivaron la designación de la Zona de Protección Especial IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio;
- al no haber concedido a la Zona de Protección Especial IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio un estatuto jurídico de protección que garantice, en particular, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves enumeradas en el anexo I de la Directiva 79/409, y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en este anexo cuya llegada sea regular; y

Condene en costas a la República Italiana.

18. La República Italiana no formula ninguna pretensión, sino que sugiere a la Comisión que considere la posibilidad de retirar el recurso.

IV. **Apreciación jurídica**

19. Ante todo debe precisarse el objeto del recurso. La Comisión critica un proyecto de ampliación y adecuación de la zona de esquí

de Santa Caterina Valfurva (pistas denominadas «Bucaneve» y «Edelweiss») y de construcción de las correspondientes infraestructuras de esquí, con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005.

20. De los estudios italianos presentados se desprende que en el marco de este proyecto estaban previstas una serie de medidas, en particular, la construcción de un estadio de esquí, un teleférico, un telesilla y una cabaña de refugio, así como los trabajos de transformación de dos pistas de esquí conectadas entre sí (Bucanave y Edelweiss).

21. Sin embargo, en el escrito de contestación al recurso Italia recalca acertadamente que la Comisión sólo describe en concreto los trabajos de transformación de la segunda pista de esquí («Edelweiss»), que supusieron la tala de aproximadamente 2.500 árboles.⁶ La Comisión confirmó este extremo en su escrito de réplica, limitando el recurso a las medidas autorizadas el 14 de febrero de 2003. Por lo tanto, sólo este proyecto parcial constituye el objeto del presente recurso.

22. La Comisión alega tres motivos de recurso respecto a los trabajos de transformación de la pista de esquí, constando el primero de los motivos de dos imputaciones separadas.

23. Mediante el primer motivo del recurso la Comisión imputa a Italia por una parte un incumplimiento del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats al haber autorizado el proyecto. La Comisión indica que se ha incumplido el artículo 6, apartado 3, al haberse concedido la autorización sin una evaluación adecuada de las repercusiones del proyecto sobre la ZPE (véase al respecto a continuación el epígrafe A). Por otra parte, se ha incumplido el artículo 6, apartado 4, al no haberse observado los requisitos que debe cumplir una autorización en caso de un resultado negativo de esta evaluación de las repercusiones (véase al respecto a continuación el epígrafe B).

24. Con el segundo motivo del recurso la Comisión imputa a Italia haber incumplido con el proyecto el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. En su opinión, respecto a este proyecto no se adoptaron todas las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que motivaron la designación de la ZPE (véase al respecto a continuación el epígrafe C).

25. Finalmente, el tercer motivo del recurso tiene por objeto las medidas normativas de carácter protector necesarias para la ZPE previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves. De la realización del proyecto objeto del litigio la Comisión deduce que las medidas normativas de carácter protector existentes no son suficientes (véase al respecto a continuación el epígrafe D).

6 — Véase el punto 11 de las presentes conclusiones.

A. Sobre el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats

26. Según el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades nacionales competentes sólo autorizarán la realización de un 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 este último, tras haberse asegurado, mediante una adecuada evaluación de las repercusiones de dicho plan o proyecto sobre ese lugar, de que no causará perjuicio a la integridad de éste y, si procede, tras haberlo sometido a información pública. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que esta disposición establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un 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 este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar.⁷

27. En el presente asunto las partes coinciden en que los trabajos de transformación de la pista de esquí, autorizados mediante decisión de 14 de febrero de 2004, deberían haber ido precedidos de una evaluación de sus repercusiones sobre el lugar.

Sobre las exigencias de una evaluación de las repercusiones

28. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia también ha declarado ya que la

autorización del plan o proyecto en cuestión sólo puede concederse si las autoridades se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde un punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos.⁸

29. Por lo tanto, una evaluación de las repercusiones en el lugar sólo puede fundamentar una autorización administrativa en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, cuando dicha evaluación haya disipado toda duda razonable, desde un punto científico, sobre el hecho de que el plan o proyecto no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate.

30. Esto requiere que la evaluación de las repercusiones en el lugar identifique, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar.⁹

31. Respecto a las zonas que deben ser clasificadas según la Directiva sobre los

7 — Sentencias de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, denominada «Waddenzee» (C-127/02, Rec. p. I-7405), apartado 34, y de 26 de octubre de 2006, *Comisión/Portugal*, denominada «Castro Verde» (C-239/04, Rec. p. I-10183), apartado 19.

8 — Sentencia *Waddenzee*, citada en la nota 7 *supra*, apartados 56 y 59, y sentencia *Castro Verde*, citada en la nota 7 *supra*, apartado 20.

9 — Sentencia *Waddenzee*, citada en la nota 7 *supra*, apartado 54.

hábitats, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que los objetivos de conservación, tal como se desprende de los artículos 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats y, en particular, del apartado 4 de esta última disposición, pueden determinarse en función de la importancia de las zonas para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural del anexo I de dicha Directiva o de una especie del anexo II y para la coherencia de Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro o destrucción que pesen sobre ellas.¹⁰

32. Si bien las disposiciones mencionadas no son directamente aplicables a las ZPE según la Directiva sobre las aves, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 4, apartados 1 y 2, de esta Directiva impone de modo análogo a los Estados miembros la obligación de conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I de dicha Directiva así como la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en dicho anexo, cuya llegada sea regular.¹¹

33. Los objetivos de conservación perseguidos por la Directiva sobre las aves se refieren por lo tanto a la supervivencia y a la

reproducción de las especies de aves para las que cada zona fue clasificada. Las especies para las que ha sido clasificada una zona se desprenden básicamente del formulario normalizado de datos que el Estado miembro presenta a la Comisión,¹² a no ser que otros documentos, como, por ejemplo, la normativa de la zona de protección, establezcan objetivos de conservación más amplios.

34. En el caso de autos, estas especies se desprenden del formulario normalizado de datos de noviembre de 1998 presentado a la Comisión por las autoridades italianas. En él se mencionan como especies del anexo I el águila real, el halcón peregrino, el halcón abejero, el grévol, la perdiz nival alpina, el gallo lira, el urogallo y el pito negro. Además incluye, como aves migratorias, el gavián común, el ratonero común y el treparriscos. No obstante, el gavián común y el treparriscos se clasifican en la categoría D, es decir, de influencia insignificante. Por consiguiente, debe considerarse que estas especies no están incluidas en los objetivos de conservación.

35. En principio, se plantea la cuestión de si, además de estas especies, deben tenerse en cuenta otras especies incluidas en un formulario normalizado de datos presentado por

10 — Sentencia Waddenzee, citada en la nota 7 *supra*, apartado 54.

11 — Sentencias de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia, denominada «Estuario del Sena» (C-166/97, Rec. p. I-1719), apartado 21; de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica, denominada «Mapas geográficos» (C-415/01, Rec. p. I-2081), apartado 15; de 6 de marzo de 2003, Comisión/Finlandia, denominada «Zonas para la conservación de las aves» (C-240/00, Rec. p. I-2187), apartado 16, y de 23 de marzo de 2006, Comisión/Austria, denominada «Lauteracher Ried» (C-209/04, Rec. p. I-2755), apartado 32.

12 — El formulario normalizado de datos se basa en 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 1997, L 107, p. 1).

Italia a la Comisión el 14 de mayo de 2004. Se trata del quebrantahuesos, el milano real, el chorlito carambolo, la lechuza de Tengmalm, el mochuelo chico, el búho real, el pico cano y la perdiz griega alpina.

36. No obstante, de la documentación obrante en autos no se desprende indicio alguno de que estas especies ya hubieran estado incluidas en los objetivos de conservación reconocidos por Italia para la zona un año antes, cuando se concedió la autorización objeto del litigio. Por lo tanto, no existía la obligación de incluirlas en la evaluación de las repercusiones sobre el lugar.

37. Sin embargo, esto no implica que estas especies estén privadas de protección. Al contrario, el nuevo formulario normalizado de datos constituye un indicio de que estas especies ya habitaban en la zona en la fecha de realización del proyecto y que su existencia exigía una clasificación del lugar como zona de protección especial para la conservación de las especies afectadas. No obstante, dado que la zona no fue clasificada como zona de protección especial para estas especies hasta el 14 de mayo de 2004, se le aplicaba al menos el régimen de protección provisional de las zonas que debían ser clasificadas pero que aún no lo habían sido hasta esa fecha, es decir, el artículo 4,

apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves,¹³ que respecto a las excepciones es más severa que las disposiciones de carácter protector de la Directiva sobre los hábitats.¹⁴ Sin embargo, dado que la Comisión no formula ninguna imputación en relación con este punto, no se abordará su análisis en el presente asunto.

38. Por consiguiente, deberá examinarse si con anterioridad a la concesión de la autorización del 14 de febrero de 2003 fueron identificados, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del proyecto, que por sí solos o en combinación con otros planes o proyectos, podían afectar a la conservación de las especies mencionadas en el formulario normalizado de datos de 1998.

Evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente del año 2000

39. En opinión del Gobierno italiano, las repercusiones del proyecto ya fueron ade-

13 — Véase la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, denominada «Basses Corbières» (C-374/98, Rec. p. I-10799), apartados 47 y 57. Respecto a los tipos de hábitats y las especies, que, según la Directiva sobre los hábitats, deben ser protegidos pero que no fueron tenidos en cuenta adecuadamente a la hora de determinar los criterios de conservación, se plantea en este caso la cuestión de si el régimen provisional de protección debería aplicarse a las zonas propuestas; véanse al respecto las sentencias de 13 de enero de 2005, Dragaggi y otros (C-117/03, Rec. p. I-167), apartado 26, y de 14 de septiembre de 2006, Bund Naturschutz in Bayern y otros (C-244/05, Rec. p. I-8445), apartado 35. En ambos casos, para que exista incumplimiento de la disposición de carácter protector es necesario que se haya acreditado la existencia del bien protegido y su vulneración, mientras que en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats basta con que se pruebe la posibilidad de una vulneración de los objetivos de conservación para que nazca la obligación de llevar a cabo una evaluación de las repercusiones del proyecto sobre el lugar.

14 — Sentencia Bases Corbières, citada en la nota 13 *supra*, apartados 50 y ss.

cuadramente examinadas antes de que se constatará la compatibilidad medioambiental en el año 2000. Como prueba presenta el anexo de esta decisión.¹⁵ Es evidente que este documento es un resumen y una valoración de los estudios científicos propiamente dichos sobre el impacto medioambiental.

40. No obstante, se describen y analizan varios proyectos que, salvo en lo que atañe a las modificaciones en la pista de esquí, no son objeto del presente procedimiento. Las modificaciones en la pista se describen someramente en la página 12.

41. Las repercusiones que todos los proyectos evaluados podían tener sobre la fauna, la vegetación, la flora y los ecosistemas se detallan conjuntamente en las páginas 27 a 29. De las mismas se desprende que el titular del proyecto considera que no se producirán cambios sustanciales de los hábitats de las especies animales presentes en la zona ni cambios fundamentales respecto a la disponibilidad de alimento y lugares de refugio para pájaros y mamíferos pequeños.

42. Sin embargo, tal como la Comisión acertadamente resalta, los autores del documento critican en esa parte del mismo que los estudios adolecen de defectos considera-

bles. En su opinión, el balance es que apenas se tuvieron en cuenta las repercusiones. Los trabajos propiamente dichos sólo fueron descritos parcialmente. No todas las especies relevantes fueron tenidas en cuenta. Esto resulta especialmente aplicable a la perdiz nival alpina, cuyos lugares de reproducción y anidación no fueron identificados. Por lo demás, también los datos sobre la fauna son de escasa calidad. Así, por ejemplo, se menciona el urogallo, que ya no habita en esa zona, y se omiten el treparriscos, el pito negro, el gavián común y el búho real.

43. En la página 38 del documento se establece además que las modificaciones en la pista de esquí no podían realizarse en un corredor de más de 40 metros de ancho. Se indica que la anchura del corredor debía limitarse a unos 20 metros. Este límite no fue respetado en la ejecución posterior del proyecto. Asimismo, en la página 40 se exigió la realización de estudios adicionales sobre la avifauna, especialmente respecto a los impactos sobre el bosque.

44. En la medida en que el Gobierno italiano se remite a un estudio biológico de 1994, mencionado en las fuentes del documento, y a otros documentos citados, así como a dictámenes de autoridades que han intervenido en el procedimiento, no se aprecia qué aportan a la evaluación de las repercusiones. El estudio de alternativas, también expresa-

¹⁵ — Anexo 1 de la contestación al recurso.

mente mencionado, interesa en relación con la Directiva EIMA¹⁶ y puede jugar un papel en el marco de una autorización según el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, pero carece de relevancia respecto a la evaluación de las repercusiones.

pito negro habita en la zona de bosque afectada.¹⁷ En relación con otra parte del proyecto, aquí no debatida, se menciona el chorlito carambolo, incluido en la lista del formulario normalizado de datos del año 2004.¹⁸

45. Por consiguiente, en los estudios en los que se basó en el año 2000 la constatación de la compatibilidad medioambiental no se tuvieron en cuenta todos los aspectos del proyecto ni sus repercusiones sobre las diferentes especies de aves protegidas. A la luz de estas críticas, no cabe suponer que las medidas para la transformación de la pista de esquí no vulnerarían la integridad de la ZPE. No constituyen, por lo tanto, una base adecuada para la autorización de estos trabajos conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

47. De estos datos podría deducirse que no se ven afectadas otras especies y que este estudio contempló por tanto todas las especies afectadas por los diferentes proyectos. Bajo esta premisa, hubiera sido sin embargo necesario exponer y valorar las repercusiones del proyecto sobre el pito negro. Pero no se aprecia que haya sido así.

Sobre el estudio del IREALP del año 2002

46. El estudio del IREALP del año 2002 también describe el proyecto y sus repercusiones medioambientales. Este estudio se ocupa con carácter relativamente intenso de las repercusiones sobre el régimen hidrológico y la geomorfología, así como de la vegetación. Respecto a las aves para las que la ZPE fue designada se limita a indicar que el

48. A esto debe añadirse que el resto de los estudios de los años 2003 y 2005 presentados por Italia, así como un comunicado de Italia a la Comisión, del año 2004,¹⁹ suscitan la duda de si efectivamente se contemplaron todas las especies relevantes afectadas por el proyecto. En ellos se menciona sobre todo el gallo lira como especie afectada.

49. Por consiguiente, tampoco el estudio del IREALP del año 2002 permite suponer que las medidas para la transformación de la

16 — Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

17 — Anexos del escrito de interposición del recurso, folio 304.

18 — Anexos del escrito de interposición del recurso, folio 318.

19 — Anexos del escrito de interposición del recurso, folios 80 y ss.

pista de esquí no causarían ningún perjuicio a la integridad de la ZPE. Tampoco este estudio constituye, por lo tanto, una base suficiente para la autorización de estos trabajos conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

Sobre los estudios posteriores

50. Tanto en el procedimiento administrativo previo como en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, Italia presentó otros documentos que versaban sobre las repercusiones medioambientales de las medidas criticadas. Se trata de un estudio de 1 de diciembre de 2003,²⁰ un comunicado del Ministro de Medio Ambiente italiano de fecha de 6 de agosto de 2004,²¹ y un estudio de 21 de diciembre de 2005.²² Este último es el único que en su contenido sigue las exigencias de una evaluación de las repercusiones medioambientales, dado que analiza la importancia de las superficies afectadas para las especies relevantes y valora las repercusiones del proyecto sobre las mismas. Pero, en último término, no es necesario examinar en qué medida cada uno de estos documentos satisface las exigencias formales y materiales de una evaluación de las repercusiones.

20 — Anexos del escrito de interposición del recurso, folios 148 y ss.

21 — Anexos del escrito de interposición del recurso, folios 84 y 85.

22 — Anexo de la dúplica de Italia.

51. Como resalta la Comisión, todos estos documentos fueron redactados *después* de la autorización de 14 de febrero de 2003. Sin embargo, según el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, la concesión de una autorización exige tener en cuenta la evaluación de las repercusiones. Esto no fue posible en el presente asunto. Ya por este motivo, estos documentos no constituyen una base adecuada, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, para la autorización de 14 de febrero de 2003.

Conclusión provisional

52. La autorización de 14 de febrero de 2003 no podía ser concedida con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, dado que, sobre la base de los estudios realizados por Italia y que han sido presentados al Tribunal de Justicia, en aquel momento no era posible excluir toda duda razonable, basada en criterios científicos, sobre el hecho de que el proyecto no vulneraría los objetivos de conservación de la zona afectada.

B. Sobre el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats

53. Se plantea, no obstante, la cuestión de si la autorización podía ser concedida con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la

Directiva sobre los hábitats. Según esta disposición, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar, un plan o proyecto podrá realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, si no existe una solución alternativa y el Estado miembro toma cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

54. Normalmente, esta disposición sólo resulta aplicable *después* de examinar las repercusiones del proyecto sobre el lugar de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats y de que, por tanto, éstas se hayan determinado, por lo menos en la medida en que sea científicamente posible dicha determinación. La aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats exige el conocimiento de la vulneración de los objetivos de conservación, dado que de lo contrario resulta imposible examinar si se cumplen los requisitos de esta norma que establece una excepción. A la hora de determinar la concurrencia de razones imperiosas de interés público debe hacerse una ponderación entre estos intereses y los perjuicios que se causen a la zona. La existencia de alternativas que causen un perjuicio menor sólo puede determinarse asimismo a la luz del perjuicio. Finalmente, las medidas compensatorias exigen tener conocimiento del perjuicio que debe ser compensado.²³

55. Dado que a fecha del 14 de febrero de 2003 no se disponía de estos conocimientos, a primera vista parece excluida la posibilidad de fundamentar la autorización que fue concedida ese día en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

56. No obstante, en casos de especial urgencia debe ser posible autorizar proyectos por razones imperiosas de interés público aun sin haberse llevado a cabo previamente investigaciones científicas que requieren mucho tiempo. De lo contrario, resultaría imposible, por ejemplo, en caso de peligro inminente para bienes jurídicos fundamentales, adoptar medidas destinadas a combatirlos que probablemente afectasen a los objetivos de conservación de zonas protegidas.

57. En casos como el anteriormente descrito, para la aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, debe presumirse el máximo perjuicio posible con motivo de la intervención y debe sopesarse si las razones imperiosas de interés público de primer orden –peligro inminente– exigen precisamente la realización de esas medidas de carácter protector o si también pueden salvaguardarse dichas razones imperiosas a través de otras alternativas –menos onerosas para la ZPE– por ejemplo, esperando a conocer los resultados del estudio de impacto medioambiental.²⁴ En este supuesto, las repercusiones deben identificarse al menos posteriormente a fin de poder tomar las medidas compensatorias necesarias.

23 — Véanse mis conclusiones presentadas el 27 de octubre de 2005 en el asunto Comisión/Austria (Lauteracher Ried) (C-209/04, Rec. p. I-2755), puntos 83 y 84.

24 — Véanse mis conclusiones presentadas el 27 de abril de 2006 en el asunto Castro Verde, citado en la nota 7 *supra*, punto 46, y la jurisprudencia allí citada.

58. En este contexto no es necesario examinar la cuestión de si los campeonatos mundiales de esquí que habrían de celebrarse en breve podían justificar la renuncia a una evaluación adecuada de las repercusiones del proyecto sobre el lugar, porque no se ha indicado en absoluto que se hubieran tenido en cuenta suficientemente alternativas a la transformación de la pista de esquí. Dado que corresponde a Italia exponer la concurrencia de los requisitos que justifican la excepción prevista en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats,²⁵ el hecho de no hacerlo revierte en su perjuicio.

59. A tenor de lo expuesto, la autorización concedida el 14 de febrero de 2003 no podía fundamentarse en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

60. Por tanto, en resumen, debe declararse que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 3 y 4, en relación con el artículo 7, de la Directiva sobre los hábitats, en el marco del proyecto de ampliación y adecuación de la zona de esquí de Santa Caterina Valfurva (pista denominada «Edelweiss») y de construcción de las correspondientes infraestructuras de esquí, con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005 en la Zona de Protección Especial IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio, al haber autorizado que se adopten medidas que pueden tener un efecto apreciable sobre la ZPE, sin someter dichas medidas a una evaluación

adecuada de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del mismo, o sin analizar suficientemente las alternativas a esas medidas.

C. Sobre el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

61. Según el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, 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 esta Directiva.

62. Este motivo de recurso plantea la cuestión de si determinadas actividades pueden infringir simultáneamente el artículo 6, apartado 2, y los apartados 3 y 4 de este precepto. Al respecto ya expuse²⁶ que, según la sentencia dictada en el asunto Waddensee, los apartados 2 y 3 tienen ambos como finalidad evitar que los objetivos de protección se vean afectados en una ZPE.²⁷ No obstante, el hecho de que se haya autorizado un plan o proyecto de conformidad con el procedimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats hace innecesario aplicar simultáneamente la

25 — Sentencia Castro Verde, citada en la nota 7 *supra*, apartados 36, 39 y 40, así como mis conclusiones presentadas en los asuntos Castro Verde, citadas en la nota 24 *supra*, punto 41, y Lauteracher Ried, citadas en la nota 23 *supra*, punto 68.

26 — Conclusiones de 14 de septiembre de 2006, Comisión/Irlanda (IBA-Lista 2000) (C-418/04, asunto pendiente ante el Tribunal de Justicia), punto 173.

27 — Sentencia Waddensee, citada en la nota 7 *supra*, apartado 36.

norma de protección general contemplada en el apartado 2 del mismo artículo, por lo que respecta a las repercusiones del plan o proyecto en la zona de protección en cuestión.²⁸ Si, por el contrario, no se siguió correctamente el procedimiento previsto para la concesión de la autorización, mediante el plan o proyecto autorizado sí pueden incumplirse tanto las normas de procedimiento del artículo 6, apartados 3 y 4, como las exigencias materiales de protección del lugar, contenidas en los tres apartados del mencionado artículo de la Directiva.

63. El Tribunal de Justicia sólo puede declarar un incumplimiento del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats en relación con una ZPE en caso de que se produzcan deterioros o alteraciones en el sentido de estas disposiciones. Incumbe básicamente a la Comisión exponer estas repercusiones y probarlas en caso de que se cuestionen.

64. Aunque la Comisión alega en el caso de autos que dentro de la ZPE Parque Nacional de Stelvio se talaron aproximadamente 2.500 árboles, no resulta claro si esta medida vulneró los objetivos de conservación de la zona. Y es que el bosque en sí mismo no puede ser objeto de una zona de protección especial con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre las aves, sino sólo en la medida en que adquiere importancia como hábitat de las especies protegidas.

65. Se desprenden indicios de un posible uso de la zona de bosque afectada por parte de las especies de aves protegidas de un atlas europeo de incubación, del que la Comisión presenta unos extractos.²⁹ Según este atlas, puede tomarse en consideración en especial un uso de esta zona por el halcón abejero, la perdiz nival alpina y el pito negro. Tales informaciones pueden generar la obligación, indiscutida en el caso de autos, de realizar una evaluación de las repercusiones en el lugar. Con todo, estas informaciones no son suficientes por sí mismas para acreditar un perjuicio efectivo.

66. El único documento que contiene datos específicos sobre el uso de las superficies objeto de debate por parte de las especies protegidas es el estudio de 21 de noviembre de 2005, que Italia presentó con la réplica.³⁰ Según este documento, la mayoría de las repercusiones del proyecto no son dignas de mención o son irrelevantes. Dado que la Comisión no ha rebatido estas declaraciones, lo cual hubiera sido posible en el marco de una vista oral, deben considerarse correctas.

67. No obstante, en virtud del mismo estudio, resulta necesario compensar la pérdida de eventuales lugares de anidación del gallo lira a través de una mejora de los hábitats en otro lugar.³¹ Del reconocimiento de la necesidad de una compensación por

29 — Hagemeyer/Blair, *The EBCC Atlas of European Breeding Birds*, véanse extractos del mismo en el anexo 10 del escrito de interposición del recurso.

30 — Folios 6 y ss. del anexo de la réplica.

31 — Folios 63 y 65 de los anexos de la réplica.

28 — Sentencia Waddenzee, citada en la nota 7 *supra*, apartado 35.

parte de Italia del perjuicio causado al gallo lira se deduce necesariamente que se vulneraron los objetivos de conservación de la ZPE Parque Nacional de Stelvio en relación con esta especie.

68. Debe declararse en consecuencia que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, en relación con el artículo 7, de la Directiva sobre los hábitats, en el marco del proyecto de ampliación y adecuación de la zona de esquí de Santa Caterina Valfurva (pista denominada «Edelweiss») y de construcción de las correspondientes infraestructuras de esquí, con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005 en la Zona de Protección Especial IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio, al haber ejecutado medidas que han llevado a un deterioro de los hábitats del gallo lira y que por lo tanto han vulnerado los objetivos de conservación de la ZPE.

D. Sobre el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves

69. El tercer motivo del recurso de casación tiene como objeto las medidas normativas de carácter protector que según el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves resultan necesarias para una ZPE. Estas disposiciones obligan en primer lugar a llevar a cabo la designación de la ZPE, lo cual no resulta controvertido en el presente asunto.³²

70. Además, según la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, los Estados miembros deberán conferir a las ZPE un régimen jurídico de protección que pueda garantizar, en especial, la supervivencia y la reproducción de las especies de aves mencionadas en el anexo I de dicha Directiva y la reproducción, la muda y la invernada de las especies migratorias no contempladas en el anexo citado, cuya llegada sea regular.³³

71. Dado que el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats dispone que las obligaciones impuestas, en particular, en virtud de su artículo 6, apartado 2, sustituirán a las derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves en lo que se refiere a las ZPS, el estatuto jurídico de protección de tales zonas debe garantizar asimismo que se eviten, en éstas, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las perturbaciones significativas que afecten a aquellas especies para las que se hayan designado las referidas zonas.³⁴

72. Por tanto, deben dictarse determinadas normas que garanticen una protección suficiente de las ZPE.

73. La Comisión no formula, sin embargo, ninguna objeción concreta contra las disposiciones legales de carácter general dictadas para proteger las zonas de protección

32 — Sentencia de 2 de agosto de 1993, Comisión/España, denominada «Marismas de Santoña» (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartado 20.

33 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 11 *supra*.

34 — Sentencia Comisión/Bélgica, denominada «Mapas geográficos», citada en la nota 11 *supra*, apartado 16.

especial en Italia o en Lombardía, o contra las disposiciones específicas dictadas con el fin de proteger la ZPE Parque Nacional de Stelvio. La Comisión infiere más bien de la realización del proyecto litigioso que las medidas normativas de carácter protector existentes no son suficientes.

74. Contra esta conclusión Italia alega que el incumplimiento de obligaciones de protección no prueba que la regulación jurídica garante de la protección sea deficiente. Aquí Italia ignora, sin embargo, que las obligaciones derivadas del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves no se agotan con el hecho de dictar normas reguladoras. Las medidas de carácter protector exigidas deben garantizar también *en la práctica* la protección de determinadas zonas.

75. En el caso de autos, se incumplieron los objetivos de conservación de la ZPE Parque Nacional de Stelvio, como mínimo, respecto al gallo lira. Este daño constituye un indicio de que no fueron adoptadas todas las medidas destinadas a garantizar la protección de la zona.

76. Es cierto que las zonas pueden sufrir un perjuicio aunque el Estado miembro haya adoptado todas las medidas razonablemente exigibles para evitar ese daño. En ese supuesto, el daño no supondría un incumplimiento del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

77. En este asunto, sin embargo, las medidas objeto del litigio fueron llevadas a cabo con una autorización de las autoridades competentes sin que esto hubiera estado excepcionalmente justificado conforme al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Por lo tanto, es admisible deducir del daño un incumplimiento del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves.

78. Por consiguiente, debe declararse que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, respecto del proyecto de ampliación y adecuación de la zona de esquí de Santa Caterina Valfurva (pista de esquí «Edelweiss») y de construcción de las correspondientes infraestructuras de esquí, con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005 en la ZPE IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio, al haber autorizado que se adopten medidas que han llevado a un deterioro de los hábitats del gallo lira y que por lo tanto han vulnerado los objetivos de conservación de la ZPE.

V. Costas

79. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el presente asunto, dado que han sido estimados todos los motivos del recurso formulados por la Comisión, procede condenar a Italia al pago de las costas.

VI. Conclusión

80. Por lo tanto, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, en relación con el artículo 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, y del artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, respecto del proyecto de ampliación y adecuación de la zona de esquí de Santa Caterina Valfurva (pista de esquí «Edelweiss») y de construcción de las correspondientes infraestructuras de esquí, con motivo de la celebración de los campeonatos mundiales de esquí alpino de 2005, en la Zona de Protección Especial IT 2040044 Parque Nacional de Stelvio, al haber autorizado que se adopten medidas

— que pueden tener un efecto apreciable sobre la ZPE, sin someter dichas medidas a una evaluación adecuada de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del mismo, o sin analizar suficientemente las alternativas a esas medidas, y

— que han llevado a un deterioro de los hábitats del gallo lira (*Tetrao tetrix*) y que por lo tanto han vulnerado los objetivos de conservación de la ZPE.

2) Condene en costas a la República Italiana.