



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 6 de marzo de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principios generales del Derecho de la Unión — Aplicación del Derecho de la Unión — Ámbito de aplicación del Derecho de la Unión — Vínculo de conexión suficiente — Inexistencia — Incompetencia del Tribunal de Justicia»

En el asunto C-206/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial, planteada con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia), mediante resolución de 14 de febrero de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de abril de 2013, en el procedimiento entre

Cruciano Siragusa

y

Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. E. Juhász, Presidente de Sala, y los Sres. A. Rosas (Ponente) y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y C. Schillemans, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Pignataro-Nolin y el Sr. C. Zadra, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: italiano.

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 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del principio de proporcionalidad.
- 2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre el Sr. Siragusa y la Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo (Región de Sicilia – Dirección del patrimonio cultural y medioambiental de Palermo), acerca de la reposición a su anterior estado de un bien inmueble perteneciente al Sr. Siragusa.

Marco jurídico

- 3 El tribunal remitente expone que el propietario de un terreno incluido en una zona sujeta a limitaciones para la protección del paisaje no puede realizar en él ninguna modificación sin la autorización de la administración competente.
- 4 El artículo 146, apartados 1 y 2, del Decreto legislativo n° 42, de 22 de enero de 2004 [Codice dei beni culturali e del paesaggio (Código de bienes culturales y del paisaje) en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto legislativo n° 42/04»)], dispone que el propietario de un bien inmueble protegido por la ley no puede destruirlo ni introducir en él modificaciones que perjudiquen los intereses paisajísticos protegidos. Antes de realizar modificaciones debe solicitar una autorización previa. Si las realiza sin solicitarla la administración las podrá autorizar en concepto de regularización cuando la obra realizada sea compatible con los intereses protegidos, conforme al artículo 167, apartados 4 y 5, de ese Decreto.
- 5 El artículo 167 del Decreto legislativo n° 42/04 precisa las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones impuestas por ese Decreto. El artículo 167, apartado 4, de éste dispone que la autoridad administrativa competente examinará la compatibilidad de las obras en cuestión con las reglas de protección del paisaje en los siguientes supuestos:
 - «a) obras ejecutadas sin la autorización exigible o incumpliendo sus términos, que no den lugar a la creación de superficies útiles o de volumen, o al aumento de los realizados lícitamente».
- 6 En los casos en los que no se trate de obras que hayan dado lugar a la creación de superficies útiles o de volumen, o al aumento de los realizados lícitamente, y si esas actuaciones se consideran compatibles con las reglas de protección del paisaje, el infractor puede estar obligado al pago de una sanción pecuniaria.

Hechos del litigio principal y cuestión prejudicial

- 7 El demandante en el litigio principal es propietario de un bien inmueble situado en una zona sujeta a limitaciones para la protección del paisaje. Realizó en ese bien modificaciones que no fueron previamente autorizadas y solicitó al Comune di Trabia la concesión de un permiso de construcción a efectos de regularización, a reserva de la aprobación previa de la Soprintendenza Beni Culturali e Ambientali di Palermo.

- 8 Esta última dictó el 4 de abril de 2011 un requerimiento ordenando la reposición del lugar a su estado anterior y la demolición de todas las obras indebidamente realizadas en un plazo de 120 días a contar desde la notificación de ese requerimiento. Éste se fundamenta en el hecho de que las obras en cuestión no son compatibles con las reglas de protección del paisaje en el sentido de los artículos 167 y 181 del Decreto legislativo n° 42/04 ya que dieron lugar a un aumento del volumen.
- 9 El demandante en el litigio principal recurrió contra el referido requerimiento ante el tribunal remitente.
- 10 El tribunal remitente considera que la protección del paisaje en el Derecho de la Unión no es un ámbito autónomo ni conceptualmente distinto de la protección del medio ambiente sino que forma parte de ésta. Cita en ese sentido:
- el artículo 2, apartado 3, letra a), del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»);
 - el Reglamento (CE) n° 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 264, p. 13);
 - el artículo 2, punto 1, letra a), de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO L 41, p. 26), y
 - los artículos 1 y 3 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).
- 11 El tribunal remitente recuerda además que el ámbito del medio ambiente forma parte de la competencia de la Unión Europea conforme a los artículos 3 TUE, apartado 3, y 21 TUE, apartado 2, letra f), así como de los artículos 4 TFUE, apartado 2, letra e), 11 TFUE, 114 TFUE y 191 TFUE.
- 12 Según el tribunal remitente el régimen de protección del paisaje implica para las actividades privadas limitaciones que no son necesariamente servidumbres *non aedificandi*. De ello se deduce que todas las actividades de construcción, consideradas también originadoras de un aumento de volumen, no lesionan sistemáticamente y en todo caso los intereses protegidos por la normativa de que se trata.
- 13 Podría realizarse *in concreto* una apreciación, que comprendiera la posibilidad de regularización tras el pago de una sanción pecuniaria, si el Decreto legislativo n° 42/04 no estableciera la presunción estricta y abstracta de la exclusión de las obras que impliquen la «creación de superficies útiles o de volumen, o el aumento de los realizados lícitamente». En efecto, también en esos casos, a partir de una apreciación concreta, la protección del paisaje podría resultar compatible con el mantenimiento de la obra.
- 14 Por tanto, el tribunal remitente se pregunta si el artículo 167 del Decreto legislativo n° 42/04, al excluir, sobre la base de una presunción, que una categoría de obras pueda ser objeto de toda apreciación de su compatibilidad con la protección del paisaje y someterla a la sanción de demolición, puede constituir una vulneración injustificada y desproporcionada del derecho de propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta, en caso de que éste deba interpretarse en el sentido de que

los límites al derecho de propiedad están sujetos a la comprobación de la existencia real y no únicamente abstracta de un interés opuesto. Ese tribunal también hace referencia al principio de proporcionalidad como principio general del Derecho de la Unión.

- 15 En esas circunstancias el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen el artículo 17 de la [Carta] y el principio de proporcionalidad como principio general del Derecho de la Unión a la aplicación de una normativa nacional que, como el artículo 167, apartado 4, letra a), del Decreto legislativo n° 42/04, excluye la posibilidad de que se conceda una autorización relacionada con la protección del paisaje para la regularización de las obras realizadas por el hombre que supongan un aumento de superficie o volumen, con independencia de que se compruebe en el caso concreto la compatibilidad de dichas obras con los valores propios de la protección del paisaje del lugar específico afectado?»

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 16 Con su cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta en sustancia si el artículo 17 de la Carta y el principio de proporcionalidad deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición de la normativa nacional como el artículo 167, apartado 4, letra a), del Decreto legislativo n° 42/04.
- 17 Todos los interesados que han presentado observaciones afirman la incompetencia del Tribunal de Justicia para responder a la cuestión prejudicial por la falta de un vínculo de conexión suficiente con el Derecho de la Unión. Recuerdan además que corresponde al tribunal remitente explicar cuál es el nexo entre las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y el artículo 167, apartado 4, letra a), del Decreto legislativo n° 42/04.
- 18 La Comisión Europea examina no obstante los diferentes instrumentos normativos a los que hace referencia el tribunal remitente y expone lo que sigue respecto a cada uno de ellos:
- la Decisión 2005/370 se limita a introducir en el ordenamiento jurídico de la Unión el Convenio de Aarhus y constituye un acto de la Unión que no requiere una regla de recepción en los Estados miembros;
 - el Reglamento n° 1367/2006 no se dirige a los Estados miembros sino a las instituciones de la Unión y no tiene nexo alguno con los hechos del litigio principal ni *a fortiori* con el Decreto legislativo n° 42/04;
 - así sucede también con la Directiva 2003/4, relativa al acceso del público a la información medioambiental;
 - no se deduce de los autos que la Directiva 2011/92 sea pertinente para el litigio principal ya que las obras realizadas por el Sr. Siragusa no suscitan en apariencia cuestión alguna acerca del cumplimiento de esa Directiva por falta de evaluación del impacto de las obras en el medio ambiente;
 - los artículos 3 TUE, apartado 3, y 21 TUE, apartado 2, letra f), se dirigen a la Unión y no a los Estados miembros;
 - el artículo 4 TFUE, apartado 2, letra e), concierne al reparto de competencias entre los Estados miembros y la Unión y figura en la parte dedicada a los principios;
 - el artículo 11 TFUE se dirige también a la Unión;

- el artículo 114 TFUE se dirige a las instituciones previstas en la Unión y no a los Estados miembros, e
 - incluso suponiendo que la normativa nacional discutida en el litigio principal entrara en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión por la referencia hecha al artículo 191 TFUE, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que, dado que el artículo 191 TFUE se dirige a la acción de la Unión, no puede ser invocado en cuanto tal por los particulares a fin de excluir la aplicación de una norma nacional adoptada en un ámbito comprendido dentro de la política medioambiental, cuando no sea aplicable alguna normativa de la Unión adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE que abarque específicamente la situación de que se trate (sentencia de 9 de marzo de 2010, *ERG y otros*, C-378/08, Rec. p. I-1919, apartado 46).
- 19 Se ha de recordar que conforme al artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia la petición de decisión prejudicial debe contener la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal. Esa indicación, así como la exposición concisa de los hechos pertinentes que exige el artículo 94, letra a), del mismo Reglamento, debe permitir al Tribunal de Justicia comprobar, además de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, su competencia para responder a la cuestión planteada.
- 20 El artículo 51, apartado 1, de la Carta prevé que las disposiciones de ésta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. El artículo 6 TUE, apartado 1, al igual que el artículo 51, apartado 2, de la Carta, precisa que las disposiciones de ésta no amplían en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. Por tanto, el Tribunal de Justicia debe interpretar, a la luz de la Carta, el Derecho de la Unión dentro de los límites de las competencias atribuidas a ésta (sentencia de 15 de noviembre de 2011, *Dereci y otros*, C-256/11, Rec. p. I-11315, apartado 71 y jurisprudencia citada).
- 21 El Tribunal de Justicia ya ha recordado que no puede apreciar a la luz de la Carta una normativa nacional que no se inscriba en el marco del Derecho de la Unión. Por el contrario, cuando una normativa nacional está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia debe proporcionar, en el marco de una remisión prejudicial, todos los elementos de interpretación necesarios para que el órgano jurisdiccional nacional pueda apreciar la conformidad de dicha normativa con los derechos fundamentales cuyo cumplimiento debe garantizar (véase la sentencia de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 22 Esa definición del ámbito de aplicación de los derechos fundamentales de la Unión se corrobora por las explicaciones relativas al artículo 51 de la Carta, las cuales, conforme al artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y al artículo 52, apartado 7, de la Carta, deben tenerse en cuenta para la interpretación de ésta (véase en ese sentido, sentencia de 22 de diciembre de 2010, *DEB*, C-279/09, Rec. p. I-13849, apartado 32). Según esas explicaciones, la obligación de respetar los derechos fundamentales definidos en el marco de la Unión sólo se impone a los Estados miembros cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 23 Conforme a la descripción expuesta por el tribunal remitente el procedimiento principal guarda relación con un requerimiento que ordena al Sr. Siragusa la demolición de las obras realizadas con infracción de una ley sobre la protección de los bienes culturales y el paisaje. Ese procedimiento tendría, según opina, una conexión con el Derecho de la Unión en materia de medio ambiente ya que la protección del paisaje, objeto de la ley nacional referida, forma parte de la protección del medio ambiente. El tribunal remitente cita en ese sentido varias disposiciones del Derecho de la Unión en materia medioambiental.

- 24 Sin embargo, es preciso recordar que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51 de la Carta, requiere la existencia de un vínculo de conexión de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra (véase en ese sentido la sentencia de 29 de mayo de 1997, Kremzow, C-299/95, Rec. p. I-2629, apartado 16).
- 25 Para determinar si una normativa nacional guarda relación con la aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51 de la Carta se ha de comprobar, entre otros aspectos, si su finalidad es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa normativa, si ésta persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar (véanse las sentencias de 18 de diciembre de 1997, Annibaldi, C-309/96, Rec. p. I-7493, apartados 21 a 23; de 8 de noviembre de 2012, Iida, C-40/11, apartado 79, y de 8 de mayo de 2013, Ymeraga y otros, C-87/12, apartado 41).
- 26 En particular, el Tribunal de Justicia ha afirmado la inaplicabilidad de los derechos fundamentales de la Unión en relación con una normativa nacional cuando las disposiciones del Derecho de la Unión en la materia considerada no imponían a los Estados miembros ninguna obligación concerniente a la situación objeto del asunto principal (véase la sentencia de 13 de junio de 1996, Maurin, C-144/95, Rec. p. I-2909, apartados 11 y 12).
- 27 Como han alegado los interesados que han presentado observaciones, ni las disposiciones de los Tratados UE y FUE mencionadas por el tribunal remitente ni la normativa relativa al Convenio de Aarhus ni las Directivas 2003/4 y 2011/92 imponen a los Estados miembros obligaciones específicas para la protección del paisaje, como hace el Derecho italiano.
- 28 Los objetivos de esos instrumentos normativos y del Decreto legislativo n° 42/04 no son los mismos, aun si el paisaje es uno de los aspectos que se toman en consideración para evaluar las incidencias de un proyecto en el medio ambiente, conforme a la Directiva 2011/92, y forma parte de los factores incluidos en las informaciones medioambientales a las que se refieren el Convenio de Aarhus, el Reglamento n° 1367/2006 y la Directiva 2003/4.
- 29 El Tribunal de Justicia juzgó en su sentencia Annibaldi, antes citada, a la que hacen referencia las explicaciones sobre el artículo 51 de la Carta, que la sola circunstancia de que una ley nacional pueda afectar indirectamente al funcionamiento de una organización común de los mercados agrícolas no puede constituir un vínculo de conexión suficiente (sentencia Annibaldi, antes citada, apartado 22; véase también la sentencia Kremzow, antes citada, apartado 16).
- 30 Ningún factor permite concluir que las disposiciones del Decreto legislativo n° 42/04 pertinentes en el asunto principal entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. En efecto, esas disposiciones no constituyen la aplicación de normas del Derecho de la Unión, lo que diferencia el asunto principal que da origen a la presente remisión prejudicial del que dio lugar a la sentencia de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10), a la que se refiere el tribunal remitente.
- 31 Es preciso además tener en cuenta el objetivo de la protección de los derechos fundamentales en el Derecho de la Unión, que es procurar que esos derechos no sean vulnerados en los ámbito de las actividades de la Unión, sea por la acción de la Unión o bien al aplicar los Estados miembros el Derecho de la Unión.
- 32 La prosecución de ese objetivo está motivada por la necesidad de evitar que una protección de los derechos fundamentales que pudiera variar según el Derecho nacional aplicado afectara a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión (véanse en ese sentido las sentencias de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Rec. p. 1125, apartado 3, y de 26 de febrero de 2013, Melloni, C-399/11, apartado 60). Ahora bien, de la resolución de remisión no se deduce que ese riesgo concorra en el asunto principal.

- 33 De todos esos aspectos resulta que no se ha acreditado la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el artículo 17 de la Carta (véanse en ese sentido la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Omalet, C-245/09, Rec. p. I-13771, apartado 18; los autos de 1 de marzo de 2011, Chartry, C-457/09, Rec. p. I-819, apartados 25 y 26; de 10 de mayo de 2012, Corpul Național al Polițiștilor, C-134/12, apartado 15; de 7 de febrero de 2013, Pedone, C-498/12, apartado 15, y de 7 de noviembre de 2013, SC Schuster & Co Ecologic, C-371/13, apartado 18).
- 34 El principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión que deben ser respetados por una normativa nacional que entre en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o aplique este último (véanse en ese sentido las sentencias de 18 de febrero de 1982, Zuckerfabrik Franken, 77/81, Rec. p. 681, apartado 22; de 16 de mayo de 1989, Buet y EBS, 382/87, Rec. p. 1235, apartado 11; de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec. p. I-2283, apartado 20, y de 2 de diciembre de 2010, Vandorou y otros, C-422/09, C-425/09 y C-426/09, Rec. p. I-12411, apartado 65).
- 35 Toda vez que el tribunal remitente no ha acreditado, demostrando un vínculo suficiente, que el artículo 167, apartado 4, letra a), del Decreto legislativo n° 42/04 entre en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o aplique este último, tampoco está acreditada la competencia del Tribunal de Justicia para interpretar el principio de proporcionalidad en el presente asunto.
- 36 Siendo así, se ha de apreciar que el Tribunal de Justicia es incompetente para responder a la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia.

Costas

- 37 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 Décima) declara:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea es incompetente para responder a la cuestión planteada por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Italia).

Firmas