

AUTO DEL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)  
de 19 de septiembre de 2006 \*

En el asunto T-122/05,

**Robert Benkö**, con domicilio en Kohfidisch (Austria),

**Nikolaus Draskovich**, con domicilio en Güssing (Austria),

**Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdödy**, con domicilio en Kohfidisch,

**Peter Masser**, con domicilio en Deutschlandsberg (Austria),

**Alfred Prinz von und zu Liechtenstein**, con domicilio en Deutschlandsberg,

**Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha** (Austria),

**Gemeinde Ebergassing** (Austria),

**Ernst Harrach**, con domicilio en Bruck an der Leitha (Austria),

**Schlossgut Schönbüchel-Aggstein AG**, con domicilio social en Vaduz,

\* Lengua de procedimiento: alemán.

**Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung**, con domicilio social en Vaduz,

representados por el Sr. M. Schaffgotsch, abogado,

partes demandantes,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por los Sres. M. van Beek y B. Schima, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tiene por objeto un recurso de anulación de la Decisión 2004/798/CE de la Comisión, de 7 de diciembre de 2004, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO L 382, p. 1),

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA  
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (Sala Primera),

integrado por el Sr. R. García-Valdecasas, Presidente, y el Sr. J. D. Cooke y la Sra. V. Trstenjak, Jueces;

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta el siguiente

## **Auto**

### **Marco jurídico y fáctico**

- 1 El 21 de mayo de 1992, el Consejo adoptó la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva hábitats»).
- 2 La Directiva hábitats tiene por objeto, según su artículo 2, apartado 1, contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio de los Estados miembros al que se aplica el Tratado CE.
- 3 En su artículo 2, apartado 2, precisa que las medidas que se adopten para su aplicación tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.
- 4 Según el sexto considerando de la Directiva hábitats, para garantizar el restablecimiento o el mantenimiento de los hábitats naturales y de las especies de interés comunitario en un estado de conservación favorable, procede designar zonas especiales de conservación a fin de realizar una red ecológica europea coherente con arreglo a un calendario establecido.

- 5 De acuerdo con el tenor del artículo 1, letra l), de la Directiva hábitats, la zona especial de conservación se define como «un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar».
  
- 6 El artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva hábitats prevé la creación de una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000», compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en su anexo I y de hábitats de especies que figuran en su anexo II y que 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.
  
- 7 El anexo I de la Directiva hábitats establece los tipos de hábitats naturales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación; su anexo II establece las especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación.
  
- 8 El artículo 4 de la Directiva hábitats establece un procedimiento en tres fases para la designación de las zonas especiales de conservación. En virtud del apartado 1 de esta disposición, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el anexo II existentes en dichos lugares. Esta lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la Directiva hábitats, junto con la información relativa a cada lugar.

- 9 Según el artículo 4, apartado 2, de la Directiva hábitats, la Comisión redactará, a partir de estas listas, tomando como base los criterios que se enuncian en el anexo III de ésta y de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria. La lista de lugares de importancia comunitaria será aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21 de la Directiva hábitats.
- 10 El artículo 4, apartado 4, de la Directiva hábitats dispone que, una vez elegido un lugar de importancia comunitaria con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de zona especial de conservación lo antes posible y como máximo en un plazo de seis años, fijando las prioridades en función de la importancia de los lugares para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de un tipo de hábitat natural de los del anexo I o de una especie de las del anexo II y para la coherencia de la red Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.
- 11 La Directiva hábitats indica, en su artículo 4, apartado 5, que desde el momento en que un lugar figure en la lista de lugares de importancia comunitaria redactada por la Comisión, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2 a 4 de su artículo 6.
- 12 El artículo 6 de la Directiva hábitats trata sobre las medidas necesarias para garantizar la protección de las zonas especiales de conservación. Dispone que:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

13 El 7 de diciembre de 2004, la Comisión adoptó, con arreglo al artículo 4 de la Directiva hábitats, la Decisión 2004/798/CE, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva hábitats, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental (DO L 382, p. 1) (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»). Esta lista, que figura en el anexo I de la Decisión impugnada, incluye los lugares siguientes:

— AT1114813 Südburgenländisches Hügel- und Terrassenland;

— AT1205A00 Wachau;

— AT1220000 Feuchte Ebene — Leithaauen;

— AT2242000 Schwarze und Weiße Sulm;

— AT3120000 Waldaist und Naarn;

— AT3122000 Oberes Donau- und Aschachtal.

14 Peter Masser, uno de los demandantes, dirige desde hace varios años un proyecto para la construcción de una pequeña central eléctrica en el lugar con referencia AT2242000. Lo mismo hace Alfred Prinz von und zu Liechtenstein, quien, además, es propietario del terreno.

- 15 El lugar con referencia AT1220000 está situado en el territorio del Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha y del Gemeinde Ebergassing. Estos dos municipios se encuentran en el Land de Baja Austria. Estos municipios no alegan ser propietarios de terrenos situados en los lugares clasificados por la Decisión impugnada.
- 16 Finalmente, el resto de los demandantes son propietarios de terrenos situados en los lugares mencionados en la Decisión impugnada y en ellos gestionan explotaciones agrícolas y forestales. Se trata concretamente de Robert Benkö, Nikolaus Draskovich y Alexander Freiherr von Kottwitz-Erdödy para el lugar con referencia AT1114813, de Ernst Harrach para el lugar con referencia AT1220000, de la Schlossgut Schönbühel-Aggstein AG para el lugar con referencia AT1205A00 y de la Heinrich Rüdiger Fürst Starhemberg'sche Familienstiftung para el lugar con referencia AT3122000.

## **Procedimiento**

- 17 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 21 de marzo de 2005, los demandantes interpusieron el presente recurso.
- 18 Mediante escrito separado presentado en la Secretaría del Tribunal de Primera Instancia el 25 de julio de 2005, la parte demandada propuso una excepción de inadmisibilidad al amparo del artículo 114 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia. El 2 de septiembre de 2005, los demandantes presentaron sus observaciones sobre esta excepción.
- 19 En el marco de las diligencias de ordenación del procedimiento, el Tribunal de Primera Instancia formuló por escrito varias preguntas tanto a la República de Austria como a la Comisión. Las respuestas aportadas a estas preguntas en los plazos señalados fueron notificadas al conjunto de demandantes, los cuales presentaron observaciones al respecto.



## Pretensiones de las partes

- 20 Los demandantes solicitan al Tribunal de Primera Instancia que:
- Declare la admisibilidad del recurso.
  - Anule en su totalidad la Decisión impugnada.
  - Con carácter subsidiario, anule la Decisión impugnada en lo que se refiere a todos los lugares austriacos de importancia comunitaria (los que llevan la referencia AT en el anexo I de la Decisión impugnada).
  - Con carácter subsidiario de segundo grado, anule la clasificación, hecha por la Decisión impugnada, de los lugares con las referencias AT1114813, AT2242000, AT1220000, AT1205A00, AT3122000 y AT3120000 como lugares de importancia comunitaria.
  - Con carácter subsidiario de tercer grado, anule la clasificación de los lugares consignados en el anexo I de la Decisión impugnada como lugares de importancia comunitaria para los hábitats y las especies que tengan un grado de representatividad y una evaluación global de B, C y D (con carácter subsidiario, de C y D, y, con carácter subsidiario de segundo grado, solamente de D), de conformidad con los formularios modelo de datos de los Estados miembros, para:
    - todos los lugares consignados en la Decisión impugnada (de acuerdo con el anexo I);

- con carácter subsidiario, todos los lugares austriacos (los que llevan la referencia AT en el anexo I);
  
- con carácter subsidiario de segundo grado, sólo los lugares AT1114813, AT2242000, AT1220000, AT1205A00, AT3122000 y AT3120000.
  
- Condene en costas a la Comisión.

21 La Comisión solicita al Tribunal de Primera Instancia que:

- Declare el recurso inadmisibile.
  
- Condene en costas a los demandantes.

## **Fundamentos de Derecho**

22 En virtud del artículo 114, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, si una parte lo solicita, el Tribunal de Primera Instancia podrá decidir sobre la inadmisión sin entrar en el fondo del asunto. Según el apartado 3 de este mismo artículo, el resto del procedimiento se desarrollará oralmente, salvo decisión en contrario del Tribunal de Primera Instancia. En el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia considera que está suficientemente informado por los documentos que obran en autos y decide que no procede abrir la fase oral.

- 23 La Comisión, tras alegar que los demandantes, excepto los municipios, carecen de interés en ejercitar la acción y que la Decisión impugnada no es un acto impugnabile en el sentido del artículo 230 CE, párrafo primero, centra su excepción de inadmisibilidad en que la Decisión impugnada no afecta directa e individualmente a los demandantes en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. Procede examinar en primer lugar esta última alegación.
- 24 A tenor del artículo 230 CE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica podrá interponer [...] recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente».
- 25 Puesto que no se discute que los demandantes no son los destinatarios de la Decisión impugnada, ya que ésta se dirige únicamente a los Estados miembros, procede examinar si esta Decisión les afecta directa e individualmente.
- 26 Dado que la situación jurídica de los particulares demandantes difiere notablemente de la de los municipios demandantes, que no son propietarios de terrenos situados en los lugares clasificados como lugares de importancia comunitaria por la Decisión impugnada, es preciso examinar por separado la situación de estas dos categorías de demandantes.

### *Sobre la afectación de los particulares demandantes*

#### Alegaciones de las partes

- 27 La Comisión, tras haber calificado el contenido de la Decisión impugnada como disposiciones generales de carácter normativo y, con ello, la Decisión impugnada

propriadamente dicha como acto de alcance general, sostiene que ésta no afecta directamente a los particulares demandantes en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. Dado que es la situación jurídica y no la situación fáctica la que debe tomarse en consideración (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de junio de 2000, Salamander y otros/Parlamento y Consejo, T-172/98, T-175/98 a T-177/98, Rec. p. II-2487, apartado 62), una eventual depreciación de los bienes de los particulares demandantes provocada por la Decisión impugnada no bastaría para justificar que les afecta directamente.

28 Según la Comisión, las disposiciones controvertidas son, en esencia, similares a las de una directiva, que no pueden imponer obligaciones a los particulares. De este modo, el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva hábitats sólo crea obligaciones destinadas a los Estados miembros y no a los particulares.

29 La Comisión recuerda que, para determinar si un demandante está directamente afectado, es necesario verificar si el contenido de la acción de los Estados miembros puede deducirse de las disposiciones impugnadas sin que aquéllos dispongan de margen de apreciación. Pues bien, en el caso de autos, no puede determinarse cuándo y, en su caso, de qué modo, la Decisión impugnada modifica los derechos de los particulares demandantes. En efecto, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats deja a los Estados miembros un margen de apreciación sobre al menos dos puntos: la cuestión de cuándo una alteración puede tener efectos significativos y la cuestión de qué medidas son apropiadas para evitar el deterioro y las alteraciones. Del mismo modo, el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva hábitats deja a los Estados miembros un margen de apreciación en la medida en que la exigencia de un examen de compatibilidad con los objetivos de preservación sólo puede tener efectos jurídicos en el contexto de un plan o proyecto concreto.

30 Invocando, por analogía, el auto del Tribunal de Primera Instancia de 10 de septiembre de 2002, Japan Tobacco y JT International/Parlamento y Consejo (T-223/01, Rec. p. II-3259), la Comisión alega que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats no somete a los particulares demandantes a ninguna restricción. Según la Comisión, para que puedan existir restricciones para los particulares con

arreglo a la Directiva hábitats, el Estado miembro debe siempre comenzar por examinar y aprobar la necesidad de intervenir y a continuación decidir el tipo de intervención apropiada. Tratándose, por ejemplo, de una determinada utilización de un bien rústico, podría prohibirla totalmente, autorizarla con o sin cargas o condiciones, o fijar él mismo o a través de un tercero medidas destinadas a compensar los perjuicios producidos por la utilización controvertida. Según la Comisión, de todas estas consideraciones se desprende que la Decisión impugnada no afecta directamente a los particulares demandantes.

- 31 Los particulares demandantes se consideran directamente afectados, pues los Estados miembros no tienen ninguna facultad de apreciación en lo relativo a las decisiones esenciales. Por una parte, la Decisión impugnada determina la selección y la definición de los lugares. Por otra parte, la Directiva hábitats establece los objetivos de conservación decisivos, no dejando ningún margen de maniobra a los Estados miembros. En efecto, según los particulares demandantes, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats prohíbe el deterioro.
- 32 Los particulares demandantes, si bien admiten que, con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, los Estados miembros pueden tomar las medidas que les parezcan apropiadas para satisfacer los objetivos, destacan que estos últimos ya han sido establecidos. Según los particulares demandantes, los Estados miembros deben adoptar medidas para aplicar la Decisión impugnada que les perjudican, puesto que como mínimo están obligados, sin ningún margen de apreciación, a adaptar su ordenamiento jurídico interno a la prohibición de deterioro con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, y a incorporar al mismo la obligación de llevar a cabo una evaluación de las repercusiones sobre la naturaleza, en contra de los particulares demandantes, de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. En efecto, la autorización de un plan o de un proyecto se somete a la condición de que exista la certeza científica de que no haya repercusiones negativas, lo que implica un examen científico y no el ejercicio de una facultad discrecional. Por otra parte, la Directiva hábitats no permite a los Estados miembros flexibilizar la normativa aplicable o establecer excepciones. Esto provoca consecuencias negativas a los particulares demandantes.

- 33 Los particulares demandantes añaden que los particulares deben respetar los objetivos de protección establecidos en el marco de la Directiva hábitats y cumplir las obligaciones que de ella se desprenden. Los particulares no están facultados para eludir el cumplimiento de las normas y los objetivos fijados por la Directiva hábitats y por la Decisión impugnada alegando que no se han adoptado las normas nacionales de adaptación a las mismas, cuestión meramente formal.
- 34 A la consideración de la Comisión según la cual, en caso de que se declare el recurso inadmisibile, los demandantes conservan la posibilidad de invocar la ilegalidad de la Decisión impugnada ante los órganos jurisdiccionales nacionales, que tienen la obligación de solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la legalidad de la Decisión impugnada con arreglo al artículo 234 CE, los municipios demandantes, así como también los particulares demandantes, responden que esta vía de recurso no permitiría el esclarecimiento de las cuestiones de hecho controvertidas y sería demasiado larga, ya que duraría aproximadamente seis años. Los Estados miembros estarían obligados a adaptar su normativa interna a la Directiva hábitats y a aplicar la normativa pertinente a zonas que habían sido calificadas de modo erróneo como lugares de importancia comunitaria, de manera que el control de legalidad de la Decisión impugnada mediante el planteamiento de una cuestión prejudicial se produciría demasiado tarde. Por tanto, consideran que, vulnerándose el principio de seguridad jurídica y de eficacia del Derecho comunitario, se les privaría de su derecho a la tutela judicial efectiva.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 35 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que para que una persona resulte directamente afectada, la medida comunitaria impugnada debe surtir efectos directos en la situación jurídica del particular y no debe permitir ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida que están encargados de su aplicación, por tener ésta un carácter puramente automático y derivarse únicamente de la normativa comunitaria sin aplicación de otras normas intermedias (véanse la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1998, *Dreyfus/Comisión*, C-386/96 P, Rec. p. I-2309, apartado 43, y la jurisprudencia allí citada, y la sentencia *Salamander y otros/Parlamento y Consejo*, antes citada, apartado 52).

- 36 Lo mismo sucede cuando la posibilidad que los destinatarios tienen de no aplicar el acto comunitario es meramente teórica, por no existir duda alguna de su voluntad de que se realicen las consecuencias jurídicas de dicho acto (sentencia Dreyfus/Comisión, antes citada, apartado 44).
- 37 Los particulares demandantes alegan concretamente que el régimen de protección al que la Decisión impugnada somete sus terrenos, previsto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva hábitats, les produce consecuencias negativas directas, tales como la prohibición de deterioro y la obligación de evaluar las repercusiones sobre el lugar de los proyectos elaborados.
- 38 Ahora bien, aunque es cierto que el artículo 4, apartado 5, de la Directiva hábitats dispone que, desde que un lugar se inscribe en la lista a la que se refiere el párrafo tercero del apartado 2 del mismo artículo, queda sujeto a las disposiciones del artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva hábitats, resulta necesario verificar si estas últimas disposiciones dejan o no un margen de apreciación a las autoridades nacionales.
- 39 El artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats, obliga a los Estados miembros a adoptar, en las zonas especiales de conservación «medidas apropiadas para evitar [...] 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». El adjetivo «apropiadas» empleado por esta disposición indica claramente que los Estados miembros han de apreciar caso por caso si deben adoptarse medidas y, en caso afirmativo, el tipo de medidas a tomar con el fin de evitar 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 con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats. Además, sólo deben adoptarse medidas apropiadas para evitar las alteraciones que afecten a los hábitats y a las especies para las que se hayan designado estas zonas cuando «dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva». Por tanto, corresponde a las autoridades nacionales apreciar si una alteración puede tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la Directiva hábitats.

- 40 De estas consideraciones se desprende que, contrariamente a lo que los particulares demandantes sostienen, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva hábitats deja a los Estados miembros un margen de apreciación (véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas el 29 de enero de 2004 en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, Rec. p. I-7405, I-7409, punto 133).
- 41 Con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats, cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a ese lugar, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, debe someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de éste. De esta disposición se desprende que sólo los planes o proyectos que puedan afectar de forma apreciable a un lugar deben someterse a una evaluación. En efecto, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats supedita la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto al requisito de que exista una probabilidad o una posibilidad de que dicho plan o proyecto afecte de forma significativa al lugar de que se trate. (sentencia del Tribunal de Justicia de 20 de octubre de 2005, *Comisión/Reino Unido*, C-6/04, Rec. p. I-9017, apartado 54).
- 42 Tal posibilidad existe desde el momento en que no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho plan o proyecto afecte al lugar en cuestión de forma apreciable (sentencias *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, antes citada, apartados 44 y 45, y *Comisión/Reino Unido*, antes citada, apartado 54). No obstante, saber si un plan o proyecto cumple o no esta condición y sobre la base de qué criterios, conlleva necesariamente una apreciación de las autoridades nacionales (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Tizzano presentadas el 24 de noviembre de 2005 en el asunto en el que recayó la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de enero 2006, *Comisión/Alemania*, C-98/03, Rec. pp. I-53 y ss., especialmente p. I-57, punto 38). De ello se deduce que los Estados miembros no están obligados a someter todos los planes o proyectos cuyos titulares son los particulares demandantes a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre el lugar en cuestión.



- 43 Si las autoridades nacionales consideran que un proyecto puede afectar de forma apreciable a los lugares de que se trata, con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, en conexión con el décimo considerando de la Directiva hábitats, deben proceder a una adecuada evaluación de las repercusiones de este proyecto sobre dichos lugares. El adjetivo «adecuada» indica que existe un margen de apreciación de los Estados miembros en cuanto al tipo de evaluación a realizar. A tenor del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva hábitats, «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». Sólo tras haberse asegurado de que un plan o proyecto no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión, corresponde a las autoridades nacionales competentes aprobarlo, habida cuenta de las conclusiones de la evaluación de sus repercusiones sobre dicho lugar. A este respecto, las autoridades nacionales disponen de una facultad de apreciación que ejercen con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats (véase, en este sentido, la sentencia *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, antes citada, apartados 67 y 70).
- 44 Además, el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva hábitats, al que se supedita la aplicación de la segunda frase del apartado 3 del artículo 6 de la misma, prevé, bajo determinadas condiciones, la posibilidad de autorizar un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, aunque existan conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. Las autoridades nacionales disponen claramente de un margen de apreciación en la cuestión de si un plan o proyecto debe realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden.
- 45 En consecuencia, los Estados miembros no están obligados a prohibir los planes o proyectos cuyos titulares son los particulares demandantes. Una eventual prohibición de uno de estos proyectos no se desprendería de la Directiva hábitats, sino de la decisión de cada Estado miembro de dar ejecución a la Decisión impugnada y a la Directiva hábitats caso por caso de uno u otro modo (véanse, en este sentido, los autos del Tribunal de Primera Instancia de 22 de junio de 2006, *Freiherr von Cramer-Klett y Rechtlerverband Pfronten/Comisión*, T-136/04,

II-1805, apartados 47 y 52; Mayer y otros/Comisión, T-137/04, II-1825, apartados 60 y 65, y Sahlstedt y otros/Comisión, T-150/05, II-1851, apartados 54 y 59; véase también, en este sentido y por analogía, la sentencia Salamander y otros/Parlamento y Consejo, antes citada, apartado 68, y el auto Japan Tobacco y JT International/Parlamento y Consejo, antes citado, apartado 51 y siguientes).

- 46 De las consideraciones precedentes se desprende que la inclusión de un lugar en la lista de lugares de importancia comunitaria no da ninguna indicación precisa sobre las medidas que adoptarán las autoridades nacionales con arreglo a las disposiciones de la Directiva hábitats.
- 47 Los particulares demandantes alegan que la Decisión impugnada conlleva graves consecuencias económicas junto con inconvenientes jurídicos, como el aumento de los gastos administrativos o la depreciación de sus propiedades rústicas. Sin embargo, dichos efectos, suponiendo que sean la consecuencia directa de la Directiva hábitats y de la Decisión impugnada y no de la anticipación por los operadores económicos de su aplicación por los Estados miembros, no inciden, en cualquier caso, sobre la situación jurídica, sino solamente sobre la situación fáctica de los particulares demandantes (véanse, en este sentido, la sentencia Salamander y otros/Parlamento y Consejo, antes citada, apartado 62; los autos Freiherr von Cramer-Klett y Rechtlerverband Pfronten/Comisión, antes citado, apartado 47; Mayer y otros/Comisión, antes citado, apartado 60, y Sahlstedt y otros/Comisión, antes citado, apartado 54).
- 48 Los demandantes, tanto los particulares como los municipios, invocan finalmente, en esencia, su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 49 A este respecto, procede recordar que el Tratado, mediante sus artículos 230 CE y 241 CE, por una parte, y mediante su artículo 234 CE, por otra parte, ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a garantizar el control de la legalidad de los actos de las instituciones, confiando dicho control al juez comunitario (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de

23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, Rec. p. 1339, apartado 23). En dicho sistema, las personas físicas o jurídicas que debido a los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 230 CE, párrafo cuarto, no puedan impugnar directamente actos comunitarios de alcance general, tienen la posibilidad, según los casos, de invocar la invalidez de tales actos bien de manera incidental ante el juez comunitario, en virtud del artículo 241 CE, bien ante los órganos jurisdiccionales nacionales, e instar a estos órganos, que no son competentes para declarar por sí mismos la invalidez de tales actos (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. p. 4199, apartado 20), a que soliciten un pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre este extremo planteando una cuestión prejudicial (sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, apartado 40).

50 Así, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva (sentencia *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, antes citada, apartado 41).

51 En este contexto, de conformidad con el principio de cooperación leal enunciado en el artículo 10 CE, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados, en toda la medida de lo posible, a interpretar y aplicar las normas procesales internas que regulan la interposición de los recursos de modo que las personas físicas y jurídicas puedan impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otra medida nacional por la que se les aplique un acto comunitario de alcance general, invocando la invalidez de dicho acto (sentencia *Unión de Pequeños Agricultores/Consejo*, antes citada, apartado 42).

52 Por tanto, pese a no estar legitimados para solicitar la anulación del acto impugnado, los demandantes podrán impugnar los actos nacionales de ejecución de la Directiva hábitats y de la Decisión impugnada que les afecten y, en este contexto, conservan la posibilidad de alegar su ilegalidad ante los tribunales nacionales que se pronuncien respetando lo dispuesto en el artículo 234 CE (véanse, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 1998, *Kruidvat/Comisión*, C-70/97 P, Rec. p. I-7183, apartado 49; el auto del Tribunal de Primera Instancia de 12 de julio de 2000, *Conseil national des professions de l'automobile y otros/Comisión*, T-45/00, Rec. p. II-2927, apartado 26).

- 53 De las consideraciones precedentes se desprende que la Decisión impugnada no afecta directamente a los particulares demandantes, sin que sea necesario examinar si les afecta individualmente.

*Sobre la afectación de los municipios demandantes*

Alegaciones de las partes

- 54 Por lo que respecta a la cuestión de si los municipios demandantes están individualmente afectados, la Comisión, tras haber puesto de manifiesto las diferencias entre el presente asunto y los que dieron lugar a la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 1994, *Codornú/Consejo* (C-309/89, Rec. p. I-1853) y a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de septiembre de 2002, *Pfizer Animal Health/Consejo* (T-13/99, Rec. p. II-3305), alega que el interés general que una persona jurídica como un municipio, en tanto que entidad competente para las cuestiones de orden económico y social en su territorio, puede tener en conseguir un resultado favorable para la prosperidad económica de éste, no basta, de por sí, para considerar que le afecta individualmente en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de abril de 2003, *Comisión/Nederlandse Antillen*, C-142/00 P, Rec. p. I-3483, apartado 69). Según la Comisión, cualquier acto de Derecho comunitario de alcance general que imponga obligaciones a los Estados miembros, dependiendo de la estructura institucional de estos últimos, puede implicar que algunas entidades territoriales nacionales deban cumplir estas obligaciones. La situación de los municipios demandantes en el caso de autos no se diferencia de la situación de otras entidades nacionales de Derecho público con competencia territorial sobre los lugares clasificados en la Decisión impugnada como lugares de importancia comunitaria.
- 55 Los municipios demandantes, *Marktgemeinde Götzendorf an der Leitha* y *Gemeinde Ebergassing*, alegan la circunstancia de ser municipios cuyas zonas residenciales se ven amenazadas por la designación de zonas de conservación y de objetivos de protección. Estos municipios se ven individualmente afectados, en tanto

que corporaciones locales encargadas de la ordenación y la protección de las zonas residenciales a las que se refiere la Decisión impugnada. A raíz de la Decisión impugnada quedan sometidos –arbitraria y erróneamente– al régimen jurídico de la Directiva hábitats, lo que vulnera sus competencias institucionales.

- 56 Los municipios demandantes invocan, además, la sentencia Codornú/Consejo, antes citada, así como su derecho a ser oídas.
- 57 Finalmente alegan, sobre la base de las consideraciones expuestas en el apartado 34 del presente auto, que si este recurso fuese declarado inadmisibile no se les garantizaría una tutela judicial suficiente. La Comisión sostiene la postura contraria, sobre la base de las consideraciones expuestas en el apartado 34 del presente auto.

#### Apreciación del Tribunal de Primera Instancia

- 58 Procede verificar si la Decisión impugnada afecta a los municipios demandantes en razón de determinadas cualidades que les son propias o de una situación de hecho que les caracteriza frente a cualquier otra persona y les individualiza de manera análoga a la del destinatario de la Decisión impugnada (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, Rec. pp. 197 y ss., especialmente p. 223, y Comisión/Nederlandse Antillen, antes citada, apartado 65).
- 59 Los municipios demandantes consideran que están individualmente afectados debido a su competencia en materia de ordenación y de protección del territorio en el que se encuentran los lugares consignados en la Decisión impugnada.

60 Ahora bien, la República de Austria, en su respuesta de 6 de abril de 2006 a una cuestión planteada por el Tribunal de Primera Instancia, afirmó que, según el Derecho austriaco, lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva hábitats es de competencia legislativa y ejecutiva de los Länder, excepto para los Länder de Viena y Alta Austria, para los que esta competencia pertenece, al menos en parte y en determinados casos, a los municipios. Los demandantes, en sus observaciones de 16 de mayo de 2006 sobre la respuesta de la República de Austria, no contradicen esta interpretación. De ello se desprende que los municipios demandantes, que se encuentran en el Land de Baja Austria, no son competentes para ejecutar el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva hábitats. Por tanto, debe excluirse que esta competencia les individualice en el sentido del artículo 230 CE, cuarto párrafo.

61 En cualquier caso, incluso suponiendo que los municipios demandantes tuvieran competencia para ejecutar la Directiva hábitats, esta competencia no puede individualizarlos en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto. En efecto, su situación jurídica a este respecto no se diferencia de la de cualquier otra autoridad nacional encargada de dar ejecución a la Directiva hábitats, y concretamente a su artículo 6, apartados 2 a 4.

62 Es cierto que las autoridades nacionales competentes para ejecutar la Directiva hábitats están obligadas, con arreglo al artículo 6 de dicha Directiva, a tomar las medidas de conservación necesarias, concretamente, las destinadas a evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies (apartado 2) y las destinadas a evaluar de forma adecuada las repercusiones de los planes o los proyectos que puedan afectar de forma apreciable a los lugares clasificados (apartado 3). Sin embargo, la definición de los lugares de importancia comunitaria en la Decisión impugnada es de carácter general y abstracto, en tanto no se refiere a personas concretas, sino a partes del territorio. Si bien estas últimas son muy limitadas, están sin embargo determinadas únicamente en función de la denominación, superficie y coordenadas geográficas de un lugar, que son criterios generales y abstractos.

- 63 Pues bien, habida cuenta del carácter general y abstracto de la definición de los lugares clasificados por la Decisión impugnada, la eventual influencia de las obligaciones emanadas de la Directiva hábitats en el ejercicio por parte de los municipios demandantes de la competencia de ordenación y protección del territorio, se ejerce de la misma manera con respecto a cualquier otro municipio cuyo territorio comprenda un lugar clasificado por la Decisión impugnada. Además, como señala acertadamente la Comisión en su excepción de inadmisibilidad, todo acto general de Derecho comunitario que imponga obligaciones a los Estados miembros, dependiendo de la estructura institucional de estos últimos, puede implicar que algunas entidades territoriales nacionales deban cumplir estas obligaciones. Por tanto, la presente situación no diferencia en nada a los municipios demandantes de otras entidades nacionales de Derecho público que tengan competencia territorial sobre lugares clasificados como lugares de importancia comunitaria en la Decisión impugnada.
- 64 A este respecto, procede recordar que el interés general que puede tener una entidad administrativa regional o local, como autoridad competente para las cuestiones de orden económico y social en su territorio, en conseguir un resultado favorable para la prosperidad económica de éste, no basta, de por sí, para considerar que los actos de alcance general le afectan en el sentido del artículo 230 CE, cuarto párrafo (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2001, *Nederlandse Antillen/Consejo*, C-452/98, Rec. p. I-8973, apartado 64, y *Comisión/Nederlandse Antillen*, antes citada, apartado 69).
- 65 Los municipios demandantes invocan la sentencia *Codornú/Consejo*, antes citada, para fundamentar su legitimación activa. Sin embargo, no han demostrado que la Decisión impugnada haya producido un perjuicio que impida el ejercicio de un derecho específico en el sentido de esta sentencia.
- 66 Los municipios demandantes consideran que la Decisión impugnada los ha sometido arbitraria y erróneamente al régimen jurídico de la Directiva hábitats. Ahora bien, este supuesto error de la Comisión en la designación de una parte de los territorios de los municipios demandantes como lugares de importancia comunitaria

sólo afecta al fondo del presente recurso y no puede por tanto individualizar a los municipios demandantes en el sentido del artículo 230 CE, párrafo cuarto, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia.

67 Además, los municipios demandantes no son titulares de un derecho de participación en el procedimiento que pueda individualizarlos en el sentido de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, Van der Kooy y otros/Comisión (67/85, 68/85 y 70/85, Rec. p. 219, apartado 22), o de la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de julio de 1996, Métropole télévision y otros/Comisión (T-528/93, T-542/93, T-543/93 y T-546/93, Rec. p. II-649, apartados 61 y 62).

68 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, en principio, ni el proceso de elaboración de los actos de alcance general ni dichos actos en sí mismos, exigen, en virtud de los principios generales de Derecho comunitario, como el derecho a ser oído, la participación de las personas afectadas, ya que se supone que los intereses de éstas los representan los órganos políticos a los que corresponde adoptar dichos actos (autos del Tribunal de Primera Instancia de 15 de septiembre de 1998, Molkerei Großbraunshain y Bene Nahrungsmittel/Comisión, T-109/97, Rec. p. II-3533, apartado 60, y de 9 de noviembre de 1999, CSR Pampryl/Comisión, T-114/99, Rec. p. II-3331, apartado 50).

69 También se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 14 de mayo de 1998, Windpark Groothusen/Comisión, C-48/96 P, Rec. p. I-2873, apartado 47; véase también, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 1994, Fiskano/Comisión, C-135/92, Rec. p. I-2885, apartados 39 y 40), que el requisito de oír a los interesados antes de adoptar el acto que les concierne sólo se exige cuando la Comisión contempla la posibilidad de aplicarles una sanción o de adoptar una medida capaz de afectar a su situación jurídica. El derecho a ser oído en un procedimiento administrativo que se refiere a una persona específica no puede trasladarse al contexto de un procedimiento legislativo que da lugar a la adopción de medidas de alcance general. La reiterada jurisprudencia en materia de competencia, que exige que las empresas que presuntamente han infringido las



normas del Tratado sean oídas antes de que se adopten en su contra medidas, y en particular sanciones, debe apreciarse en su propio contexto y no puede ampliarse al de un procedimiento legislativo comunitario que conduce a la adopción de medidas de carácter legislativo que implican una decisión de política económica y se aplican con carácter general a los operadores afectados (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 11 de diciembre de 1996, Atlanta y otros/CE, T-521/93, Rec. p. II-1707, apartado 70).

- 70 Para fundamentar su legitimación activa, los demandantes, tanto municipios como particulares, invocan finalmente, en esencia, su derecho a la tutela judicial efectiva.
- 71 No cabe acoger esta alegación, por los motivos anteriormente expuestos en los apartados 48 y siguientes del presente auto.
- 72 De las consideraciones precedentes se desprende que la Decisión impugnada no afecta individualmente a los municipios demandantes, sin que sea necesario examinar si les afecta directamente.
- 73 De cuanto antecede se deduce que el recurso debe ser declarado inadmisibile.

### **Costas**

- 74 A tenor del artículo 87, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimadas las pretensiones de los demandantes, procede condenarlos en costas, de conformidad con las pretensiones de la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA (Sala Primera)

resuelve:

- 1) **Declarar la inadmisibilidad del recurso.**
  
- 2) **Los demandantes cargarán con sus propias costas y con las de la Comisión.**

Dictado en Luxemburgo, a 19 de septiembre de 2006.

El Secretario

E. Coulon

El Presidente

R. García-Valdecasas