



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 3 de abril de 2014\*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 92/43/CEE — Lugares de importancia comunitaria — Revisión del estatuto de un lugar de este tipo en caso de que surjan fenómenos de contaminación o deterioro medioambientales — Legislación nacional que no prevé que los interesados puedan solicitar tal revisión — Atribución a las autoridades nacionales competentes de una facultad discrecional para incoar de oficio un procedimiento de revisión de dicho estatuto»

En el asunto C-301/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resolución de 29 de mayo de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de junio de 2012, en el procedimiento entre

**Cascina Tre Pini Ss**

y

**Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Regione Lombardia,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino,**

**Comune di Somma Lombardo,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidente de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (Ponente), J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de mayo de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Cascina Tre Pini Ss, por la Sra. E. Cicigoi, avvocatessa;

\* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. A. De Stefano, avvocato dello Stato;
  - en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y D. Hadroušek, en calidad de agentes;
  - en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. F. Moro y el Sr. L. Banciella, en calidad de agentes;
- oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de junio de 2013; dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 9 y 11 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7), en su versión modificada por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión (DO 2003, L 236, p. 33) (en lo sucesivo, «Directiva 92/43»).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Cascina Tre Pini Ss (en lo sucesivo, «Cascina»), sociedad italiana, por una parte, y el Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del territorio y del mar; en lo sucesivo, «Ministero»), la Regione Lombardia (Región de Lombardía), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros), el Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino (Consortio del Parque Lombardo del Valle del Tesino) y el Comune di Somma Lombardo (Municipio de Somma Lombardo), por otra parte, en relación con el procedimiento de revisión del estatuto de lugar de importancia comunitaria (en lo sucesivo, «LIC») de un lugar que incluye un terreno propiedad de Cascina.

### Marco jurídico

#### *Derecho de la Unión*

- 3 El artículo 2 de la Directiva 92/43, que define los objetivos de la misma, dispone:
  - «1. La presente Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado [CE].
  - 2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva 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.
  - 3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

4 El artículo 3 de esta Directiva, que crea la red Natura 2000, establece:

«1. Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación [en lo sucesivo, “ZEC”], denominada “Natura 2000”. Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y [...] 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 especial designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE [del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103, p. 1; EE 15/02; p. 125)].

2. Cada Estado miembro contribuirá a la constitución de Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies a que se refiere el apartado 1. Con tal fin y de conformidad con las disposiciones del artículo 4, cada Estado miembro designará lugares [como] [ZEC], teniendo en cuenta los objetivos mencionados en el apartado 1.

3. Cuando lo consideren necesario, los Estados miembros se esforzarán por mejorar la coherencia ecológica de Natura 2000 mediante el mantenimiento y, en su caso, el desarrollo de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres que cita el artículo 10.»

5 El artículo 4 de la Directiva 92/43 detalla el procedimiento de elaboración de la lista de LIC del modo siguiente:

«1. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 1) y la información científica pertinente, cada Estado miembro propondrá una lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el Anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el Anexo II existentes en dichos lugares. [...] Los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.

La lista se remitirá a la Comisión en el curso de los tres años siguientes a la notificación de la presente Directiva, junto con la información relativa a cada lugar. [...]

2. Tomando como base los criterios que se enuncian en el Anexo III (etapa 2) y en el marco de cada una de las siete regiones biogeográficas que se mencionan en el inciso iii) de la letra c) del artículo 1 y del conjunto del territorio a que se refiere el apartado 1 del artículo 2, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, redactará un proyecto de lista de [LIC], basándose en las listas de los Estados miembros, que incluya los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias.

[...]

La lista de lugares seleccionados como [LIC], en la que se harán constar los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias, será aprobada por la Comisión mediante el procedimiento mencionado en el artículo 21.

3. La lista que se menciona en el apartado 2 se elaborará en un plazo de seis años a partir de la notificación de la presente Directiva.

4. Una vez elegido un [LIC] con arreglo al procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro de que se trate dará a dicho lugar la designación de [ZEC] 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 Natura 2000, así como en función de las amenazas de deterioro y destrucción que pesen sobre ellos.

5. Desde el momento en que un lugar figure en la lista a que se refiere el párrafo tercero del apartado 2, quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6.»

6 El artículo 6 de dicha Directiva, que se aplica a las ZEC, establece en sus apartados 2 a 4:

«2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las [ZEC], 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.

[...]»

7 El artículo 9 de la misma Directiva dispone:

«La Comisión, con arreglo al procedimiento del artículo 21, evaluará periódicamente la contribución de Natura 2000 a la realización de los objetivos a que se refieren los artículos 2 y 3. En este contexto, podrá estudiarse la desclasificación de una [ZEC] cuando así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia a que se refiere el artículo 11.»

8 El artículo 11 de la Directiva 92/43 dispone:

«Los Estados miembros se encargarán de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats a que se refiere el artículo 2, teniendo especialmente en cuenta los tipos de hábitats naturales prioritarios y las especies prioritarias.»

#### *Derecho italiano*

9 El artículo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 — Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (Decreto n° 357 del Presidente de la República por el que se traspone la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora

silvestres), de 8 de septiembre de 1997 (suplemento ordinario a la GURI n° 248, de 23 de octubre de 1997), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «DPR n° 357/97»), define el ámbito de aplicación del DPR n° 357/97 en estos términos:

«1. El presente reglamento regula los procedimientos para adoptar las medidas establecidas en la Directiva [92/43] relativas a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres a fin de proteger la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales que figuran en el anexo A y de las especies de flora y fauna mencionadas en los anexos B, D y E del presente reglamento.

2. Los procedimientos regulados por el presente reglamento 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.

3. Los procedimientos regulados por el presente reglamento tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

[...]»

10 El artículo 3 del DPR n° 357/97 tiene el siguiente tenor:

«1. Las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano identificarán los lugares que alberguen tipos de hábitats que figuren en el anexo A y hábitats de especies que figuran en el anexo B y los comunicarán al Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del territorio para que éste remita a la Comisión [...] la lista de [LIC] propuestos para el establecimiento de la red ecológica europea coherente de [ZEC] denominada “Natura 2000”.

2. El Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del territorio designará mediante decreto, concertadamente con todas las regiones interesadas, los lugares a los que se refiere el apartado 1, a saber, las [“ZEC”], en un plazo máximo de seis años desde que la Comisión establezca la lista de lugares.

[...]

4 *bis*. Para garantizar la transposición operativa de la Directiva [92/43] y la actualización de los datos, también en lo relativo a las modificaciones de los anexos previstos en el artículo 19 de la Directiva, las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, basándose en las acciones de vigilancia previstas en el artículo 7, evaluarán periódicamente la adecuación de los lugares a la consecución de los objetivos de la Directiva. Tras esta evaluación, podrán proponer al Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del territorio una actualización de la lista de lugares, de su delimitación y del contenido de su ficha administrativa. El Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio remitirá la propuesta a la Comisión [...] a efectos de la evaluación a que se refiere el artículo 9 de la Directiva.»

11 El artículo 7 del DPR n° 357/97, relativo al procedimiento de vigilancia, dispone:

«1. Tras consultar al Ministerio de Políticas agrícolas y forestales y al Instituto Nacional para la fauna silvestre, en el ámbito de sus competencias, y a la Conferencia permanente de relaciones entre el Estado, las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, el Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del territorio definirá, mediante decreto, las directrices para la vigilancia, las capturas y las excepciones relativas a las especies animales y vegetales protegidas en virtud del presente reglamento.

2. Las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano adoptarán, basándose en las directrices mencionadas en el apartado anterior, las medidas que tengan por objeto proteger y vigilar el estado de conservación de las especies y de los hábitats de interés comunitario, en particular los considerados prioritarios, e informarán a los ministerios a que se refiere el apartado 1.»

### Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 12 Cascina es propietaria de un terreno incluido en el lugar denominado «Brughiera del Dosso», ubicado en el territorio del Comune di Somma Lombardo, próximo al aeropuerto de Milán-Malpensa, en Lombardía. En 2002, este lugar fue incorporado al perímetro del parque natural del valle del Tesino establecido por una ley de la Regione Lombardia.
- 13 Mediante resolución de la Giunta regionale (Ejecutivo regional) de la Regione Lombardia de 8 de agosto de 2003, dicho lugar fue incluido en la lista de lugares propuestos como LIC, de conformidad con el artículo 3 del DPR n° 357/97. Posteriormente, ese mismo lugar fue incluido en la lista de LIC mediante 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). Mediante decreto del Ministerio de 25 de marzo de 2005 el lugar de Brughiera del Dosso fue designado también LIC.
- 14 Entretanto, el aeropuerto de Milán-Malpensa fue objeto de una ampliación prevista en el plan de ordenación de la zona de Malpensa aprobado por una ley de la Regione Lombardia de 1999. Según Cascina, este plan destina ciertas zonas situadas en el territorio del Comune di Somma Lombardo a equipamientos comerciales e industriales. Cascina afirma que el desarrollo progresivo del tráfico aéreo de dicho aeropuerto ha devastado ecológicamente el lugar de Brughiera del Dosso.
- 15 Al estimar que se veía comprometida la calidad ecológica del lugar de Brughiera del Dosso, Cascina solicitó, durante el año 2005, al Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino, en su condición de organismo encargado de la gestión de ese lugar, que adoptara las medidas necesarias para impedir el deterioro medioambiental de dicho lugar.
- 16 Al no obtener respuesta, Cascina dirigió una solicitud al Ministerio, durante el año 2006, con efectos de requerimiento, basada en el artículo 9 de la Directiva 92/43 y en el artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97, que pretendía obtener una nueva delimitación o que se desclasificara ese mismo lugar de la lista de LIC al considerar que ya no se cumplían los requisitos fácticos y jurídicos establecidos por la normativa aplicable ni, en particular, los criterios de selección de los lugares que pueden identificarse como LIC a que se refiere el anexo III de esa Directiva. El interés de Cascina por obtener esta nueva delimitación o esa desclasificación resulta, supuestamente, del hecho de que la normativa vinculante que regula los LIC a la que se supedita cualquier actividad de transformación del suelo afectaba al derecho de propiedad de su terreno incluido en el lugar de Brughiera del Dosso. Cascina sostiene que esta limitación impide modificar el destino de los terrenos pese a que el plan de ordenación de la zona de Malpensa contempla tales modificaciones.
- 17 Mediante resolución de 2 de mayo de 2006, el Ministerio se declaró incompetente e instó a Cascina a que se dirigiera a la Regione Lombardia afirmando que, en virtud del artículo 3 del DPR n° 357/97, las regiones identifican los lugares considerados y le comunican la lista de los mismos. Así pues, Cascina reiteró su solicitud ante la Regione Lombardia, que la desestimó mediante resolución de 26 de julio de 2006 estimando que «únicamente podrá tomarse en consideración [esa solicitud] en el supuesto de que el [Ministerio] solicitara a las regiones que iniciasen el procedimiento establecido en el artículo 3, apartado 4 *bis*, del [DPR n° 357/97]».



- 18 Ante la negativa de la Administración a pronunciarse sobre su solicitud, Cascina recurrió esas dos resoluciones, en primera instancia, ante el Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (tribunal de lo contencioso-administrativo regional de Lombardía) impugnando la omisión de actuación del Ministero y de la Regione Lombardia. En ese recurso, reclamaba también la indemnización de daños y perjuicios.
- 19 Mediante sentencia de 15 de diciembre de 2009, ese tribunal desestimó íntegramente dicho recurso. En esa sentencia, el mencionado tribunal señaló que el artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97 atribuía a las regiones una facultad de iniciativa y de propuesta para identificar los LIC, de modo que no cabía reprochar al Ministero omisión alguna. Además, el mismo tribunal interpretó la resolución de la Regione Lombardia no como una negativa a actuar, sino como la manifestación de la intención de mantener el lugar de Brughiera del Dosso en la lista de LIC pese a la contaminación, de modo que no podía prosperar tampoco la pretensión de que se declarase la omisión de actuación por parte de esa región.
- 20 Cascina recurrió dicha sentencia en apelación ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado). Refuta, en particular, la interpretación que hace la misma sentencia del artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97 y sostiene que esa disposición, interpretada a la luz de la Directiva 92/43, lleva a considerar que no sólo las regiones, sino también el Estado interesado, disponen de la facultad de iniciativa para revisar la lista de LIC, lo que vicia de ilegalidad la negativa del Ministero a pronunciarse sobre su solicitud presentada en 2006.
- 21 Instado a apreciar la procedencia de esa alegación a los efectos de la resolución del litigio, el Consiglio di Stato se pregunta, en particular, si las disposiciones de esa Directiva atribuyen al Estado interesado, al igual que a las regiones, una facultad de iniciativa para la revisión de esa lista que dicho Estado podría ejercer, en su caso, en sustitución de las regiones. Del mismo modo, ese órgano jurisdiccional desea que se dilucide si esa facultad puede ejercerse no sólo de oficio por la autoridad administrativa competente, sino también a instancias de un particular, propietario de un terreno incluido en un lugar que figura en dicha lista, y si los Estados miembros deben actuar revisando, incluso desclasificando ese lugar, si observan variaciones en la situación inicial de dicho lugar. Dicho órgano jurisdiccional alberga, por tanto, dudas en cuanto a la interpretación de las disposiciones de dicha Directiva pertinentes a este respecto.
- 22 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Se oponen los artículos 9 y [11] de la Directiva [92/43] a una disposición nacional (el artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97) que atribuye a las regiones y a las provincias autónomas la facultad de proponer de oficio la revisión de los LIC, sin obligar a dichas administraciones a que ejerzan esa facultad cuando conozcan de una solicitud motivada presentada en ese sentido por particulares propietarios de lugares incluidos en los LIC, al menos en el caso de que esos particulares aleguen un deterioro medioambiental del lugar?
- 2) ¿Se oponen los artículos 9 y [11] de la Directiva [92/43] a una disposición nacional (el artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97) que atribuye a las regiones y a las provincias autónomas la facultad de proponer de oficio la revisión de los LIC, tras una evaluación periódica, sin establecer plazos regulares para esta evaluación (por ejemplo, bienales o trienales) ni forma alguna de publicidad en cuanto al inicio de esa evaluación periódica que permita a los interesados presentar sus propuestas u observaciones?
- 3) ¿Se oponen los artículos 9 y [11] de la Directiva [92/43] a una disposición nacional (el artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97) que atribuye a las regiones y a las provincias autónomas la facultad de proponer la revisión de los LIC, sin atribuir esa misma facultad al Estado, ni siquiera subsidiariamente en caso de omisión de actuación de las regiones o de las provincias autónomas?

- 4) ¿Se oponen los artículos 9 y [11] de la Directiva [92/43] a una disposición nacional (el artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97) que atribuye a las regiones y a las provincias autónomas la facultad totalmente discrecional de proponer de oficio la revisión de los LIC sin obligarlas a ejercer esa facultad, ni siquiera en el supuesto de que se hayan producido —y comprobado formalmente— fenómenos de contaminación o de deterioro?
- 5) [...] [El] procedimiento previsto en el artículo 9 de la Directiva [92/43], regulado por el legislador nacional mediante el artículo 3, apartado 4 *bis*, del DPR n° 357/97, ¿[debe] entenderse como un procedimiento que debe concluir necesariamente con un acto administrativo o como un procedimiento cuya finalización es meramente facultativa? ¿Por “procedimiento que debe concluir necesariamente con un acto administrativo” debe entenderse un procedimiento en virtud del cual “cuando se cumplan los requisitos, el Ministro de Medio Ambiente y de Protección del territorio debe remitir a la Comisión [...] la propuesta de la región”, con independencia de si dicho procedimiento sólo puede incoarse de oficio o de si puede iniciarse también a instancia de parte[?]
- 6) [...] ¿Se oponen el Derecho [de la Unión] y, en particular, la Directiva [92/43] a una legislación nacional que obliga a iniciar el procedimiento de desclasificación y no a adoptar nuevas medidas de seguimiento y protección cuando un particular haya denunciado el estado de deterioro del lugar?
- 7) ¿Se oponen el Derecho [de la Unión] y, en particular, la Directiva [92/43] a una legislación nacional que obliga a iniciar el procedimiento de desclasificación de un lugar perteneciente a la red Natura 2000 para proteger intereses exclusivamente privados de carácter económico?
- 8) ¿Se oponen el Derecho [de la Unión] y, en particular, la Directiva [92/43] a una legislación nacional que, ante proyectos de infraestructuras de interés público, social y económico, reconocidos incluso por la Unión [...], que puedan dañar un hábitat natural reconocido con arreglo a la Directiva, prevé el inicio de un procedimiento de desclasificación del lugar en vez de adoptar medidas compensatorias destinadas a garantizar la coherencia global de la red Natura 2000?
- 9) ¿Se oponen el Derecho [de la Unión] y, en particular, la Directiva [92/43] a una legislación nacional que, en materia de hábitats naturales, toma en consideración los intereses económicos de un particular propietario de un lugar permitiéndole obtener de los órganos jurisdiccionales nacionales una resolución que obligue a una nueva delimitación de dicho lugar?
- 10) ¿Se oponen el Derecho [de la Unión] y, en particular, la Directiva [92/43] a una legislación nacional que prevé la desclasificación de un lugar en caso de deterioro de origen antrópico y no natural?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### *Sobre las cuestiones prejudiciales primera, cuarta y quinta*

- 23 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera, cuarta y quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC cuando se les haya presentado una solicitud del propietario de un terreno incluido en ese lugar alegando el deterioro medioambiental de dicho lugar.



- 24 Antes de analizar si esta Directiva prevé la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC, procede recordar el procedimiento establecido por dicha Directiva para la inclusión de un lugar a esa lista. Así, en virtud del artículo 4, apartados 1 y 2, de la misma Directiva, esta inclusión es objeto de una decisión de la Comisión a propuesta del Estado miembro interesado. A este respecto, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/43 precisa que los Estados miembros propondrán, llegado el caso, la adaptación de dicha lista con arreglo a los resultados de la vigilancia del estado de conservación de las especies y de los hábitats naturales de que se trate de la que estos Estados se encargan de conformidad con el artículo 11 de esa Directiva. El artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva obliga, por su parte, a los Estados miembros a que designen como ZEC todos los lugares incluidos en la lista de LIC.
- 25 Aunque es cierto que ninguna disposición de la misma Directiva prevé expresamente la desclasificación de un lugar que figure en la lista de LIC, debe señalarse, no obstante, que el artículo 9 de la Directiva 92/43 permite a la Comisión estudiar la desclasificación de una ZEC cuando así lo justifique la evolución natural registrada como resultado de la vigilancia de la que se encargan los Estados miembros de conformidad con el artículo 11 de esa Directiva. Pues bien, tal desclasificación implica necesariamente la desclasificación de un LIC puesto que, en virtud del artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, los Estados miembros deberán designar como ZEC todos los LIC.
- 26 De ello se infiere que la adaptación de la lista de LIC que los Estados miembros proponen a la Comisión en virtud del artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva puede incluir la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC, que, a falta de disposiciones especiales, debe realizarse con arreglo al mismo procedimiento que la inclusión del lugar en dicha lista.
- 27 A este respecto, debe señalarse que, si bien se desprende de las normas relativas al procedimiento de identificación de los lugares que pueden designarse como ZEC, previstas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 92/43, que los Estados miembros poseen una cierta facultad de apreciación para realizar sus propuestas de lugares, no es menos cierto que deben efectuar esta operación con arreglo a los criterios establecidos por dicha Directiva (véase, en particular, la sentencia Comisión/Irlanda, C-67/99, EU:C:2001:432, apartado 33). De ello se desprende que cuando los resultados de la vigilancia de la que se encargan dichos Estados con arreglo al artículo 11 de dicha Directiva llegan a la conclusión de que irremediamente ya no pueden respetarse esos criterios, dichos Estados, en virtud del artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva, deben formular necesariamente una propuesta de adaptación de la lista de LIC para hacer que ésta sea nuevamente conforme con dichos criterios.
- 28 Por tanto, cuando definitivamente un lugar que figure en la lista de LIC ya no sea capaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva 92/43 y, por tanto, ya no esté justificado que dicho lugar siga sometido a las disposiciones de esa Directiva, el Estado miembro de que se trate estará obligado a proponer a la Comisión su desclasificación. En efecto, si ese Estado no propusiera esa desclasificación, podría seguir utilizando en vano recursos para la gestión del mismo lugar que resultarían inútiles para la conservación de los hábitats naturales y de las especies. Además, el mantenimiento en la red Natura 2000 de lugares que definitivamente ya no contribuyen a la consecución de dichos objetivos no sería conforme con los requisitos de calidad de esa red.
- 29 La obligación que incumbe a los Estados miembros de proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC, que ha llegado a ser irremediamente inadecuado para cumplir los objetivos de la Directiva 92/43, se impone con más fuerza cuando dicho lugar incluye un terreno que pertenece a un propietario que por esa inclusión ve limitado el ejercicio del derecho de propiedad, pese a que ya no esté justificado que dicho lugar siga estando sometido a las disposiciones de esta Directiva. En efecto, como puso de manifiesto la Abogado General en el punto 39 de sus conclusiones, mientras el lugar considerado responda por sus cualidades a los requisitos que permitieron su clasificación, estarán, en principio, justificadas las restricciones al derecho de propiedad por el objetivo de proteger el medio ambiente pretendido por dicha Directiva (véase, en este sentido, la

sentencia Križan y otros, C-416/10, EU:C:2013:8, apartados 113 a 115). No obstante, si estas cualidades desaparecen definitivamente, el mantenimiento de las restricciones al uso de dicho lugar podría llevar a una vulneración de ese mismo derecho de propiedad.

- 30 Sin embargo, es necesario precisar que la mera alegación de un deterioro medioambiental del lugar afectado, invocada por el propietario de un terreno incluido en el mismo, no puede bastar por sí misma para iniciar tal adaptación de la lista de LIC. Es esencial que ese deterioro haga que dicho lugar sea irremediablemente inadecuado para garantizar la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres o la constitución de la red Natura 2000, de modo que definitivamente ese mismo lugar ya no pueda contribuir a la consecución de los objetivos de dicha Directiva mencionados en sus artículos 2 y 3. En efecto, como resulta del artículo 4, apartados 1 y 2, de la misma Directiva, lo que llevó a la inclusión de tal lugar en esa lista es la prosecución de esos mandatos de conservación y de constitución de dicha red.
- 31 Por consiguiente, no todo deterioro de un lugar que figure en la lista de LIC justifica su desclasificación.
- 32 Sobre este particular, procede señalar que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, al que remite el artículo 4, apartado 5, de esa Directiva, obliga a los Estados miembros a proteger los LIC adoptando las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de las especies que albergan. El incumplimiento por un Estado miembro de esta obligación de protección en relación con un lugar determinado no justifica necesariamente la desclasificación de ese sitio (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartados 83 a 86). Por el contrario, incumbe a ese Estado adoptar las medidas necesarias para proteger dicho lugar.
- 33 Además, debe ponerse también de manifiesto que un lugar que figure en la lista de LIC sólo puede ser legalmente afectado de modo significativo por un plan o proyecto incompatible con los objetivos de protección de la Directiva 92/43 si se respetan las reglas enunciadas en el artículo 6, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, al que remite el artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva, que obligan a una adecuada evaluación de las repercusiones en el medio ambiente y, en su caso, a la adopción de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para su protección.
- 34 Por otra parte, en cuanto a los planes o proyectos no incluidos en el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43 en el momento de su adopción, el Tribunal de Justicia ha declarado que no puede excluirse que un Estado miembro, por analogía con el procedimiento de excepción previsto en el artículo 6, apartado 4, de esa Directiva, invoque un motivo de interés público, en el marco de un procedimiento de evaluación del impacto ambiental conforme al Derecho nacional de un plan o proyecto que pueda afectar de manera significativa a los intereses de conservación de una zona, y pueda, si se cumplen en lo sustancial los requisitos establecidos en dicha disposición, autorizar una actividad que, en consecuencia, no estaría ya prohibida por el apartado 2 de dicho artículo. No obstante, para poder comprobar si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43, las repercusiones de ese plan o proyecto deben haberse analizado previamente con arreglo al artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva (véase la sentencia Comisión/España, C-404/09, EU:C:2011:768, apartados 156 y 157).
- 35 Por tanto, de ello se infiere que las autoridades nacionales competentes únicamente están obligadas a proponer la desclasificación de un lugar si, pese a la observancia de dichas disposiciones, dicho lugar ha llegado a ser irremediablemente inadecuado para cumplir los objetivos de la Directiva 92/43, de modo que ya no se justificaría su clasificación como LIC.
- 36 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera, cuarta y quinta que los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC

cuando se les haya presentado una solicitud del propietario de un terreno incluido en ese lugar alegando el deterioro medioambiental de éste, siempre que dicha solicitud se base en el hecho de que definitivamente, pese a observar lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de dicha Directiva, dicho lugar ya no puede contribuir a la conservación de los hábitats naturales ni de la fauna y flora silvestres o a la constitución de la red Natura 2000.

*Sobre la segunda cuestión prejudicial*

- 37 Habida cuenta de la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera, cuarta y quinta, no procede responder a la segunda cuestión prejudicial al dejar de ser estrictamente necesario responder a la misma para resolver el litigio principal.

*Sobre la tercera cuestión prejudicial*

- 38 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que atribuye únicamente a los entes territoriales la competencia para proponer la adaptación de la lista de LIC y no, ni siquiera subsidiariamente en caso de omisión de actuación de dichos entes, al Estado.
- 39 Sobre este particular, debe señalarse que esta Directiva impone obligaciones a los Estados miembros sin hacer referencia a ninguna distribución competencial de Derecho interno para su cumplimiento. Así, dicha Directiva no precisa de qué modo se atribuye en Derecho interno la competencia para proponer la adaptación de la lista de LIC.
- 40 A falta de tal precisión, hay que ajustarse a la regla establecida en el artículo 288 TFUE, párrafo tercero, según la cual la directiva, al tiempo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe conseguirse, deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La designación de las autoridades nacionales competentes encargadas de cumplir con las obligaciones de la Directiva 92/43 se incluye en esa facultad de elección.
- 41 A este respecto, el Derecho de la Unión exige únicamente que la adaptación del Derecho interno a la Directiva 92/43, incluido lo relativo a esa designación, asegure efectivamente la plena aplicación de esa Directiva de modo suficientemente claro y preciso (véase en este sentido, en particular, la sentencia Comisión/Austria, C-507/04, EU:C:2007:427, apartado 89).
- 42 En efecto, aunque es cierto que todo Estado miembro es libre para distribuir como considere oportuno las competencias internas y para transponer una Directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales, esta facultad no puede dispensarle de la obligación de garantizar el cumplimiento íntegro de las obligaciones dimanantes de dicha Directiva.
- 43 En consecuencia, el Derecho de la Unión no exige que una competencia subsidiaria del Estado complete la competencia atribuida a entes territoriales para cumplir las obligaciones de dicha Directiva. Además, las obligaciones que incumben a un Estado miembro en virtud de la misma Directiva y, en particular, la de proponer la adaptación de la lista de LIC, no implican, en términos de distribución interna de competencias, que el Estado deba sustituir, en su caso, la omisión de actuación de los entes territoriales. No obstante, el Derecho de la Unión exige que todas las medidas adoptadas con arreglo a las normas del ordenamiento jurídico nacional sean suficientemente eficaces para permitir una correcta aplicación de las disposiciones de la Directiva 92/43 (véase, en este sentido, la sentencia Alemania/Comisión, C-8/88, EU:C:1990:241, apartado 13).

44 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que atribuye únicamente a los entes territoriales la competencia para proponer la adaptación de la lista de LIC y no, ni siquiera subsidiariamente en caso de omisión de actuación de dichos entes, al Estado, siempre que esa atribución de competencias garantice la correcta aplicación de las disposiciones de dicha Directiva.

*Sobre las cuestiones prejudiciales sexta a décima*

45 Procede recordar que, en el marco del procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véase, en particular, la sentencia Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 39 y jurisprudencia citada).

46 La presunción de pertinencia de que disfrutaban las cuestiones planteadas con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales sólo puede destruirse en casos excepcionales si resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado.

47 Pues bien, en el caso de autos, como reconoce el propio órgano jurisdiccional remitente en su petición de decisión prejudicial, consta que las cuestiones prejudiciales sexta a décima, planteadas ante el mismo por la Regione Lombardia, son de naturaleza hipotética. En efecto, según los datos aportados por dicho órgano jurisdiccional, estas cuestiones prejudiciales se refieren a una legislación nacional que no existe en la actualidad en el ordenamiento jurídico italiano.

48 En consecuencia, deben declararse inadmisibles las cuestiones prejudiciales sexta a décima.

**Costas**

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

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

- 1) **Los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 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, en su versión modificada por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión, deben interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a proponer a la Comisión Europea la desclasificación de un lugar que figura en la lista de lugares de importancia comunitaria cuando se les haya presentado una solicitud del propietario de un terreno incluido en ese**

**lugar alegando el deterioro medioambiental de éste, siempre que dicha solicitud se base en el hecho de que definitivamente, pese a observar lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de dicha Directiva, en su versión modificada, dicho lugar ya no puede contribuir a la conservación de los hábitats naturales ni de la fauna y flora silvestres o a la constitución de la red Natura 2000.**

- 2) **Los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43, en su versión modificada por el Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que atribuye únicamente a los entes territoriales la competencia para proponer la adaptación de la lista de lugares de importancia comunitaria y no, ni siquiera subsidiariamente en caso de omisión de actuación de dichas autoridades, al Estado, siempre que esa atribución de competencias garantice la correcta aplicación de las disposiciones de dicha Directiva.**

Firmas