SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 21 de julio de 2011 *

En el asunto C-2/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia), mediante resolución de 23 de septiembre de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de enero de 2010, en el procedimiento entre

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

y

Regione Puglia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (Ponente) y E. Levits, Jueces;

* Lengua de procedimiento: italiano.

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de febrero de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl y Eolica di Altamura Srl, por el Sr. S. Profeta y la Sra. C. Rucireta, avvocati;

— en nombre de la Regione Puglia, por el Sr. L.A. Clarizio y las Sras. L. Francesconi y M. Liberti, avvocati;

— en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. K. Herrmann y D. Recchia, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de abril de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO L 140, p. 16), de la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (DO L 283, p. 33), 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 lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»), así como 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; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

2 La presente petición de decisión prejudicial ha sido planteada en el procedimiento entre, por un lado, Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (en lo sucesivo, «Azienda Agro-Zootecnica Franchini») y Eolica di Altamura Srl (en lo sucesivo, «Eolica di Altamura») y, por otro lado, la Regione Puglia, que tiene por objeto la denegación de autorización para instalar aerogeneradores, no destinados al autoconsumo, en terrenos situados dentro del perímetro del parque nacional Alta Murgia, un área protegida clasificada como lugar de importancia comunitaria (en lo sucesivo, «LIC») y zona de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE»), que forman parte de la red ecológica europea Natura 2000 (en lo sucesivo, «red Natura 2000»), al no haberse llevado a cabo ninguna evaluación de las repercusiones medioambientales del proyecto sobre el lugar específicamente afectado.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

Directiva sobre las aves

3 El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves exige a los Estados miembros que clasifiquen como zonas de protección especial los territorios que cumplen los criterios ornitológicos establecidos en estas disposiciones.

4 El artículo 4, apartado 4, de la antedicha Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2 la contaminación o el deterioro de los hábitats así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.»

5 El artículo 14 de la Directiva sobre las aves dispone que «[l]os Estados miembros podrán tomar medidas de protección más estrictas que las previstas por la presente Directiva».

Directiva sobre los hábitats

6 El tercer considerando de la Directiva sobre los hábitats dispone:

«Considerando que, dado que su objetivo principal es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales, la presente Directiva contribuirá a alcanzar el objetivo general de un desarrollo duradero; que el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas.»

7 El artículo 2 de la Directiva sobre los hábitats tiene el siguiente tenor:

«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.

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.»

8 El artículo 3, apartado 1, de la antedicha Directiva dispone:

«Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red […] deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva [sobre las aves].»

9 El artículo 4 de la Directiva sobre los hábitats regula el procedimiento para establecer la red Natura 2000 y la designación de las zonas especiales de conservación por los Estados miembros.

10 El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, que establece las medidas de conservación respecto de dichas zonas, dispone:

«[…]

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

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

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.

[…]»

11 A tenor del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva [sobre las aves] en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva [sobre las aves] si esta última fecha fuere posterior.»

Directiva 2001/77

12 El segundo considerando de la Directiva 2001/77 dispone:

«[…] la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables es un objetivo prioritario para la [Unión], por razones de seguridad y diversificación del suministro de energía, de protección del medio ambiente y de cohesión económica y social. […]»

13 Con arreglo a su artículo 1, la Directiva 2001/77 «tiene por objetivo fomentar un aumento de la contribución de las fuentes de energía renovables a la generación de electricidad en el mercado interior de la electricidad y sentar las bases de un futuro marco comunitario para el mismo».

14 El artículo 6 de la antedicha Directiva, que lleva por título «Procedimientos administrativos», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros o los organismos competentes designados por los Estados miembros evaluarán el marco legislativo y reglamentario vigente respecto a los procedimientos de autorización o los demás procedimientos mencionados en el artículo 4 de la Directiva 96/92/CE, aplicables a las instalaciones de las centrales de producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables, con objeto de:

— reducir los obstáculos reglamentarios y no reglamentarios al incremento de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables,

— racionalizar y agilizar los procedimientos al nivel administrativo que corresponda, y

— asegurarse de que las normas sean objetivas, transparentes y no discriminatorias y tengan debidamente en cuenta las particularidades de las diferentes tecnologías que utilizan fuentes de energía renovables.»

Directiva 2009/28

15 El artículo 13 de la Directiva 2009/28, que lleva por título «Procedimientos administrativos, reglamentos y códigos», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros velarán por que las normas nacionales relativas a los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias que se aplican a las instalaciones e infraestructuras conexas de transporte y distribución para la producción de electricidad, calor o frío a partir de fuentes de energía renovables, y al proceso de transformación de la biomasa en biocarburantes u otros productos energéticos, sean proporcionadas y necesarias.

En particular, los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que:

[…]

c) los procedimientos administrativos se racionalicen y se aceleren en el nivel administrativo adecuado;

d) las normas que regulan la autorización, la certificación y la concesión de licencias sean objetivas, transparentes, proporcionadas, no discrimen entre solicitantes y tengan plenamente en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables;

[…]

f) se instauren procedimientos de autorización simplificados y menos onerosos, incluida la simple notificación si está permitida en el marco regulador aplicable, para los proyectos de menor envergadura y para los equipos descentralizados para la producción de energía procedente de fuentes renovables, si procede.»

16 Con arreglo a su artículo 26, la Directiva 2009/28 ha derogado, con efectos a partir del 1 de abril de 2010, los artículos 2, 3, apartado 2, y 4 a 8 de la Directiva 2001/77. Esta última Directiva quedará totalmente derogada a partir del 1 de enero de 2012.

17 El artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2009/28 dispone:

«Sin perjuicio del artículo 4, apartados 1, 2 y 3, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 5 de diciembre de 2010.

[…]»

Normativa nacional

18 La Directiva 2001/77 fue transpuesta al Derecho italiano mediante el Decreto Legislativo nº 387 (decreto legislativo nº 387), de 29 de diciembre de 2003 (GURI nº 25, de 31 de enero de 2004, suplemento ordinario de la GURI nº 17), en su versión modificada por la Ley nº 244 (legge. N. 244), de 24 de diciembre de 2007 (GURI nº 300, de 28 de diciembre de 2007, suplemento ordinario de la GURI nº 285), cuyo artículo 12 transpone el contenido del artículo 6 de la antedicha Directiva, relativo a los procedimientos de autorización de las instalaciones de producción de energía a partir de fuentes renovables.

19 Dicho artículo 12, que lleva por título «Racionalización y simplificación de los procedimientos de autorización», dispone lo siguiente:

«[…]

La construcción y la explotación de instalaciones de producción de electricidad alimentadas por fuentes renovables […] están supeditadas a una autorización única, expedida por la región o por las provincias delegadas, que cumpla las normativas en vigor en materia de protección del medioambiente, del paisaje y del patrimonio histórico y artístico y que, si resulta necesario, constituirá una excepción a la normativa en materia de urbanismo […]

[…]

[…] En aplicación de las directrices [para el desarrollo del procedimiento previsto en el apartado 3], las regiones podrán indicar qué zonas y lugares no son adecuados para determinados tipos de instalaciones […]»

20 El artículo 1, apartado 1226, de la Ley de presupuestos nº 296 (legge finanzaria n. 296), de 27 de diciembre de 2006 (GURI nº 299, de 27 de diciembre de 2006, suplemento ordinario de la GURI nº 244), atribuye al Ministro de Medioambiente y de Protección del Territorio y del Mar la facultad de establecer, mediante decreto, criterios mínimos uniformes en los cuales deben basarse las regiones para adoptar las medidas de conservación.

21 Mediante decreto del Ministerio de Medioambiente y Protección del Territorio y del Mar, que lleva por título «Criterios uniformes mínimos para la definición de medidas de conservación aplicables a las zonas especiales de conservación (ZEC) y a las zonas de protección especial (ZPE)» (GURI nº 258, de 6 de noviembre de 2007, en lo sucesivo, «Decreto de 17 de octubre de 2007»), se impone a las regiones y a las provincias autónomas la obligación de prohibir la realización de nuevas instalaciones eólicas no destinadas al autoconsumo en todas las ZPE.

22 El artículo 5, apartado 1, del Decreto de 17 de octubre de 2007, que lleva por título «Criterios uniformes mínimos para la definición de medidas de conservación aplicables a todas la ZPE», dispone:

«Con respecto a todas las ZPE, las regiones y las provincias autónomas establecerán, mediante el acto previsto en el artículo 3, apartado 1, del presente Decreto, las siguientes prohibiciones:

[…]

1) la construcción de nuevas instalaciones eólicas, con excepción de las instalaciones respecto de las cuales en la fecha de adopción de la presente norma ya se haya iniciado el procedimiento de autorización previa presentación del proyecto. Las autoridades competentes deberán evaluar los efectos del proyecto, teniendo en cuenta los ciclos biológicos de las especies por las que se designó el lugar, previa consulta con el INFS (Instituto Nacional para la Fauna Silvestre). Las obras de sustitución y

modernización, incluidas las de carácter tecnológico, que no supongan un aumento del impacto sobre el lugar a la vista de los objetivos de conservación de la ZPE y las instalaciones destinadas a la producción propia con una potencia global inferior a 20 kW también quedarán excluidos de la prohibición […]»

Normativa de la Regione Puglia

23 El artículo 2 de la Ley regional nº 31, de 21 de octubre de 2008, que establece normas sobre producción de energía de fuentes renovables, para la reducción de emisiones contaminantes y en materia de medio ambiente (en lo sucesivo, «Ley regional nº 31»), establece:

«[…]

6) Con arreglo a los artículos 6 y 7 de la Directiva sobre los hábitats y a los artículos 4 y 6 del correspondiente reglamento de transposición aprobado por el Decreto del Presidente de la República nº 357, de 8 de septiembre de 1997, en su versión modificada por […], no se podrán instalar aerogeneradores que no estén destinados al autoconsumo en los LIC y en las ZPE que forman parte de la red […] Natura 2000 […].

8) La prohibición establecida en los [apartados] 6 y 7 *supra* se extiende a una zona tampón de 200 metros.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

24 Eolica di Altamura declara haber adquirido de la sociedad Alburni Srl los derechos relativos a un proyecto de instalación de un parque eólico no destinado al autoconsumo, que debía construirse en los terrenos propiedad de Azienda Agro-Zootecnica Franchini. Dichos terrenos están incluidos en el Parque nacional de Alta Murgia, área protegida clasificada como LIC y ZPE «pSIC/ZPS IT 9120007 Murgia Alta».

25 Tanto la solicitud de no oposición previa de la autoridad responsable del parque como la solicitud de compatibilidad medioambiental presentada ante la Regione Puglia fueron respectivamente desestimadas mediante resoluciones de 1 de septiembre de 2006, adoptada por la autoridad responsable del parque, y de 4 de julio de 2007, adoptada por la Regione Puglia.

26 La denegación por parte de esta última estaba fundada en las disposiciones regionales pertinentes según las cuales, por una parte, con respecto a la elección de la localización de los aerogeneradores, las zonas LIC y ZPE previstas en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves deben considerarse totalmente «inapropiadas» y, por otra parte, a falta de un planeamiento reglamentario para instalaciones eólicas, los LIC y ZPE antes mencionados deben considerarse «no aptos».

27 Azienda Agro-Zootecnica Franchini y Eolica di Altamura interpusieron un recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per la Puglia contra las resoluciones de denegación y las disposiciones reglamentarias pertinentes de la Regione Puglia.

28 Mediante resolución de 17 de septiembre de 2008, el antedicho órgano jurisdiccional estimó el referido recurso y, por consiguiente anuló las mencionadas disposiciones reglamentarias por medio de las cuales la Region Puglia había prohibido de forma absoluta la construcción de instalaciones eólicas en los LIC y ZPE previstos en las Directivas sobre los hábitats y las aves.

29 Sin embargo, durante el procedimiento que concluyó con la adopción de la antedicha resolución, la Regione Puglia promulgó el Reglamento regional nº 15, de 18 de julio de 2008, que también tenía por objeto medidas de conservación en el sentido de las referidas Directivas y del Decreto nº 357.

30 En el procedimiento principal pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, Azienda Agro-Zootecnica y Eolica di Altamura solicitan, pues, la anulación del artículo 5, apartados 1, letra n), 4 y 4 *bis*, del Reglamento regional nº 15 con arreglo a los cuales, en esencia, se prohíbe la construcción de nuevas instalaciones eólicas, en todas las ZPE que formen parte de la red Natura 2000 y en una zona tampón de 500 metros. Las antedichas sociedades alegan, entre otras cosas, la vulneración de los principios consagrados en la Directiva 2001/77.

31 La Region Puglia solicitó que se desestimara el recurso por inadmisible o infundado.

32 Durante la sustanciación del procedimiento principal entró en vigor la Ley regional nº 31. El artículo 2, apartado 6, de dicha Ley prohíbe la construcción de nuevas instalaciones eólicas, no destinadas al autoconsumo, en todos los lugares de la red Natura 2000, es decir, también en los lugares de importancia comunitaria designados con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.

33 El órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 2, apartado 6, de la referida Ley regional es inmediatamente aplicable al proyecto de parque eólico presentado por Azienda Agro-Zootecnica Franchini y Eolica di Altamura. En efecto, la antedicha disposición es aplicable a la solicitud de autorización y compatibilidad medioambiental presentada por esas sociedades desde la fecha en que entró en vigor la Ley regional nº 31 (a saber, desde el 8 de noviembre de 2008), independientemente de cualquier evaluación concreta del impacto o efecto medioambiental.

34 En tales circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Puglia decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es compatible con el Derecho [de la Unión], y en particular con los principios derivados de las Directivas 2001/77[…] y 2009/28[…] y con las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats, el artículo 1, apartado 1126, de la Ley nº 296 […], en relación con el artículo 5, apartado 1, del Decreto de […] 17 de octubre de 2007 y con el artículo 2, apartado 6, de la Ley [regional] nº 31[…], en la medida en que prohíbe de forma absoluta e indiferenciada la instalación de aerogeneradores no destinados al autoconsumo en los LIC y las ZPE que integran la red [Natura 2000], en lugar de prever la realización de la correspondiente evaluación de impacto medioambiental que analice los efectos del proyecto particular en el lugar concreto afectado por la actuación?»

Sobre la cuestión prejudicial

35 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en el marco de un recurso prejudicial, si bien el Tribunal de Justicia no es competente para pronunciarse sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el Derecho de la Unión, sin embargo, sí que lo es para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación de Derecho de la Unión que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para dirimir el asunto del que esté conociendo (véanse, en particular, las sentencias de 21 de septiembre de 2000, Borawitz, C-124/99, Rec. p. I-7293, apartado 17; de 8 de junio de 2006, WWF Italia y otros, C-60/05, Rec. p. I-5083, apartado 18, y de 22 de mayo de 2008, citiworks, C-439/06, Rec. p. I-3913, apartado 21).

36 Desde esta perspectiva, procede considerar que el órgano jurisdiccional remitente, en esencia, pregunta al Tribunal de Justicia si las Directivas sobre los hábitats, sobre las aves, 2001/77 y 2009/28 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una

normativa que prohíbe la instalación de aerogeneradores no destinados al autoconsumo en lugares que formen parte de la red Natura 2000, sin llevar a cabo ninguna evaluación previa de los efectos medioambientales del proyecto sobre el lugar específicamente afectado.

Sobre la interpretación de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves

37 Para dar una respuesta a la cuestión planteada, debe examinarse en primer lugar si las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats, y, en particular, el artículo 6, apartado 3, de esta última, se oponen a una normativa como la controvertida en el asunto principal.

38 Según las demandantes en el litigio principal, ese tipo de normativa no toma en consideración el sistema establecido por las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. A este respecto, alegan que el régimen de protección establecido por estas Directivas no prohíbe toda actividad en el interior de las zonas que forman parte de la red Natura 2000, sino que únicamente supedita la autorización de dichas actividades a la realización de una evaluación previa de los efectos sobre el medio ambiente en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. A su entender, una normativa como la controvertida en el asunto principal, que prohíbe de forma absoluta la instalación de nuevos aerogeneradores en los lugares que forman parte de la antedicha red sin llevar a cabo ninguna evaluación previa del plan o proyecto en un lugar específico, tendría, por tanto, como consecuencia vaciar de todo contenido el sistema previsto en las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves.

39 La Comisión y la Regione Puglia cuestionan esta argumentación. Sostienen que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no es aplicable cuando se prohíbe un plan o un proyecto en una zona que forma parte de la red Natura 2000. A este respecto, observan que el hecho de que determinadas actividades puedan ser

autorizadas en los lugares que pertenecen a la antedicha red no significa, sin embargo, que esas actuaciones deban siempre tener lugar. La Comisión recuerda que, además, el artículo 193 TFUE autoriza a los Estados miembros a que mantengan o adopten, bajo ciertos requisitos, medidas de mayor protección del medio ambiente.

40 Para empezar, debe recordarse que, tal como han observado las partes en el litigio principal, el régimen de protección que las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves otorgan a los lugares que forman parte de la red Natura 2000 no prohíbe toda actividad humana en esos lugares, sino que únicamente supedita la autorización de las referidas actividades a una evaluación previa de los efectos sobre el medio ambiente del proyecto de que se trate. Así, a tenor del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats –aplicable, conforme al artículo 7 de dicha Directiva, a las zonas clasificadas con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves o con análogo reconocimiento en virtud del artículo 4, apartado 2, de ésta– 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 evaluación de las repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

41 Asimismo, de reiterada jurisprudencia se desprende que el elemento desencadenante del mecanismo de protección del medio ambiente previsto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats exige la existencia de una probabilidad o de una posibilidad de que un plan o proyecto afecten de forma apreciable al lugar de que se trate (véanse, en particular, las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Rec. p. I-7405, apartados 40 y 43, y de 4 de octubre de 2007, Comisión/Italia, C-179/06, Rec. p. I-8131, apartado 33).

42 Por consiguiente, parece ser que el legislador de la Unión ha querido crear un mecanismo de protección que únicamente se ponga en marcha con respecto a un plan o un proyecto que suponga un riesgo para un lugar que forme parte de la red Natura 2000.

43 Atendiendo a esas consideraciones debe apreciarse si las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves se oponen a una normativa nacional y regional como la controvertida en el asunto principal.

44 Pues bien, del expediente remitido al Tribunal de Justicia se desprende que tal normativa supone la prohibición de construir nuevos aerogeneradores no destinados al autoconsumo en los LIC y ZPE que formen parte de la red Natura 2000. Esa prohibición se extiende a una zona tampón de 200 metros.

45 La referida normativa da lugar a la denegación automática de todo plan o proyecto que tenga por objeto una nueva instalación eólica en uno de esos lugares, sin que se realice ninguna evaluación de los efectos medioambientales del plan o del proyecto específico sobre el lugar concreto.

46 Por tanto, debe observarse que tal normativa prevé un régimen de protección de los lugares que forman parte de la red Natura 2000 más estricto que el establecido por las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves.

47 Por consiguiente, tal como el Abogado General ha considerado en el punto 33 de sus conclusiones, para contestar al órgano jurisdiccional remitente, debe determinarse en qué medida y, en caso afirmativo, bajo qué condiciones, el Derecho de la Unión permite a los Estados miembros la introducción de unas medidas nacionales de protección más estrictas que las previstas en las referidas Directivas.

48 A este respecto, procede señalar que la normativa de la Unión en el ámbito del medio ambiente no pretende alcanzar una armonización completa (véanse, en particular, las sentencias de 22 de junio de 2000, Fornasar y otros, C-318/98, Rec. p. I-4785, apartado 46, y de 14 de abril de 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Rec. p. I-2753, apartado 27).

49 En virtud del artículo 14 de la Directiva sobre las aves, los Estados miembros podrán tomar medidas de protección más estrictas que las previstas por dicha Directiva.

50 La Directiva sobre los hábitats no contiene ninguna disposición equivalente al artículo 14 de la Directiva sobre las aves. Sin embargo, al haber sido adoptada la Directiva sobre los hábitats basándose en el artículo 192 TFUE, debe señalarse que el artículo 193 TFUE prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección. Este artículo somete a tales medidas únicamente a los requisitos de que sean compatibles con el Tratado FUE y de que sean notificadas a la Comisión. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que, «en el marco de la política comunitaria del medio ambiente, y en tanto una medida nacional persiga los mismos objetivos que una Directiva, el artículo 176 CE prevé y autoriza, bajo ciertas condiciones, la superación de los requisitos mínimos establecidos por dicha Directiva.» (véase la sentencia Deponiezweckverband Eiterköpfe, antes citada, apartado 58).

51 Pues bien, tanto del expediente remitido al Tribunal de Justicia como de las intervenciones de las partes en la vista se desprende que la normativa nacional y regional controvertida en el asunto principal tiene por objeto principal la conservación de las zonas que forman parte de la red Natura 2000 y, en particular, la protección de los hábitats de las aves silvestres frente a los peligros que los aerogeneradores pueden representar para éstas.

52 De lo anterior se deriva que una normativa como la controvertida en el asunto principal, que, para proteger las poblaciones de aves silvestres que habiten zonas protegidas que formen parte de la red Natura 2000, prohíba de forma absoluta la construcción de nuevos aerogeneradores en dichas zonas persigue los mismos objetivos que la Directiva sobre los hábitats. En la medida en que prevea un régimen más estricto que el establecido por el artículo 6 de la referida Directiva, constituye, por tanto, una medida de mayor protección en el sentido del artículo 193 TFUE.

53 Es cierto que del expediente remitido al Tribunal de Justicia no se desprende que el Gobierno italiano haya notificado esas medidas a la Comisión con arreglo al artículo 193 TFUE. Sin embargo, debe señalarse que el referido artículo impone a los Estados miembros la obligación de notificar a la Comisión las medidas de mayor protección que quieran mantener o adoptar en materia de medio ambiente, pero no supedita la aplicación de las medidas contempladas al acuerdo o a la oposición de la Comisión. En este contexto, debe observarse que, tal como ha señalado el Abogado General en el punto 38 de sus conclusiones, ni el tenor literal ni la finalidad de la disposición examinada, permiten, por tanto, considerar que el incumplimiento de la obligación de notificación que corresponde a los Estados miembros en virtud del artículo 193 TFUE provoque, por sí mismo, la ilegalidad de las medidas de mayor protección así adoptadas (véanse, por analogía, las sentencias de 13 de julio de 1989, Enichem Base y otros, 380/87, Rec. p. 2491, apartados 20 a 23; de 23 de mayo de 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Rec. p. I-3743, apartado 100, y de 6 de junio de 2002, Sapod Audio, C-159/00, Rec. p. I-5031, apartados 60 a 63).

54 No es menos cierto que las medidas de mayor protección establecidas por la normativa nacional y regional controvertida en el asunto principal también deben cumplir las otras disposiciones del Tratado FUE.

55 A este respecto, las demandantes en el litigio principal han alegado que el objetivo de desarrollar energías nuevas y renovables, tal como se establece para la política de la Unión en el artículo 194 TFUE, apartado 1, letra c), debería prevalecer sobre los objetivos de protección del medio ambiente perseguidos por las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves.

56 A este respecto, basta recordar que el artículo 194 TFUE dispone en su apartado 1 que la política de la Unión en el ámbito de la energía debe atender a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente.

57 Además, una medida como la controvertida en el asunto principal, que únicamente prohíbe la instalación de nuevos aerogeneradores no destinados al autoconsumo en los lugares que formen parte de la red Natura 2000, pudiendo quedar exentos los aerogeneradores destinados al autoconsumo con una potencia igual o inferior a 20 kW, no puede, dado su alcance limitado, poner en peligro el objetivo de la Unión de desarrollar energías nuevas y renovables.

58 Por consiguiente, debe concluirse que las Directivas sobre las aves y sobre los hábitats y, en particular, el artículo 6, apartado 3, de esta última, no se oponen a una medida nacional de mayor protección que prevea la prohibición absoluta de construir instalaciones eólicas no destinadas al autoconsumo en las zonas que formen parte de la red Natura 2000 sin llevar a cabo ninguna evaluación de los efectos medioambientales del proyecto o del plan específico sobre el lugar afectado que pertenezca a dicha red.

Sobre la interpretación de las Directivas 2001/77 y 2009/28

59 En segundo lugar, procede examinar si las Directivas 2001/77 y 2009/28 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa como la controvertida en el asunto principal.

60 Por una parte, por lo que respecta a la Directiva 2001/77, su artículo 1 dispone que ésta tiene por objetivo fomentar un aumento de la contribución de las fuentes de energía renovables a la generación de electricidad en el mercado interior de la electricidad y sentar las bases de un futuro marco comunitario para el mismo.

61 A tal efecto, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/77 obliga a los Estados miembros a evaluar el marco legislativo y reglamentario relativo a los procedimientos administrativos y, en particular, de autorización, aplicables a las instalaciones de las centrales de producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables. Dicho procedimiento de evaluación tiene como objetivos la racionalización, la reducción de obstáculos administrativos y la comprobación de que las normas aplicables a este tipo de instalaciones sean objetivas, transparentes y no discriminatorias.

62 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas por lo que atañe a la conformidad de la normativa nacional y regional controvertida en el asunto principal con los antedichos criterios. Además, en la vista, las demandantes en el litigio principal sostuvieron que una normativa de esas características discriminaba a las instalaciones eólicas con respecto a otras actividades industriales sujetas al régimen de evaluación previa establecido por el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

63 A este respecto, para empezar, debe señalarse que una prohibición total de construir nuevos aerogeneradores en zonas que formen parte de la red Natura 2000, que se deriva de una disposición legislativa, no es contraria a los objetivos de racionalización y de reducción de obstáculos administrativos y constituye, por principio, un procedimiento suficientemente transparente y objetivo.

64 A continuación, por lo que atañe al carácter discriminatorio de la medida, procede recordar que la prohibición de discriminación establecida por el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/77 no es sino la expresión específica del principio general de igualdad que forma parte de los principios fundamentales del Derecho de la Unión y que prohíbe que las situaciones comparables sean tratadas de manera diferente y que las situaciones diferentes sean tratadas de igual manera, a no ser que dichos tratos estén objetivamente justificados (véanse, en particular, las sentencias de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 67; de 3 de mayo de 2007,

Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Rec. p. I-3633, apartado 56, y de 16 de diciembre de 2008, Arcelor Atlantique y Lorraine y otros, C-127/07, p. I-9895, apartado 23).

65 Pues bien, en el caso de autos corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la diferencia de trato entre los proyectos de construcción de aerogeneradores y los proyectos relativos a otras actividades industriales propuestas en lugares que formen parte de la red Natura 2000 puede basarse en las diferencias objetivas existentes entre esos dos tipos de proyectos.

66 En este contexto, dicho órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta las especificidades de las instalaciones eólicas, que, en particular, consisten en los peligros que éstas pueden suponer para las aves, como los riesgos de colisión, las perturbaciones y desplazamientos, el efecto «barrera» que obliga a las aves a cambiar de dirección o la pérdida o la degradación de los hábitats.

67 Por otra parte, por lo que respecta a la Directiva 2009/28, procede señalar que, a tenor del artículo 13, apartado 1, de ésta, «[l]os Estados miembros velarán por que las normas nacionales relativas a los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias que se aplican a las instalaciones e infraestructuras conexas de transporte y distribución para la producción de electricidad, calor o frío a partir de fuentes de energía renovables [...] sean proporcionadas y necesarias». En particular, los Estados miembros deberán adoptar las medidas apropiadas para que las referidas normas sean «objetivas, transparentes, proporcionadas, no discriminen entre solicitantes y tengan plenamente en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables».

68 Es cierto que, tal como la Comisión ha señalado en sus observaciones, el plazo de transposición de la Directiva 2009/28, fijado en el 5 de diciembre de 2010, aún no había expirado en la fecha en que se dictó la resolución de remisión, es decir, el 23 de septiembre de 2009.

69 Sin embargo, tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia y en la medida que la Directiva 2009/28 ya había entrado en vigor en el momento de los hechos del litigio, la interpretación de ésta solicitada por el órgano jurisdiccional remitente debe considerarse útil (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 2009, VTB-VAB y Galatea, C-261/07 y C-299/07, Rec. p. I-2949, apartados 29 a 41).

70 En efecto, por un lado, se desprende de la jurisprudencia que puede considerarse que en el ámbito de aplicación de una Directiva no sólo están comprendidas las disposiciones nacionales cuyo objetivo expreso es adaptar el Derecho interno a la mencionada Directiva, sino también, desde la entrada en vigor de la misma, las disposiciones nacionales anteriores que garanticen la conformidad del Derecho nacional con dicha norma comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Rec. p. I-7569, apartado 29).

71 Por otro lado, se deriva en todo caso de reiterada jurisprudencia que, durante el plazo de adaptación del Derecho interno a una directiva, los Estados miembros destinatarios de ésta deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por ésta (sentencias del Tribunal de Justicia de 18 de diciembre de 1997, Inter.-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec. p. I-7411, apartado 45; de 8 de mayo 2003, ATRAL, C-14/02, Rec. p. I-4431, apartado 58, y de 22 de noviembre 2005, Mangold, C-144/04, Rec. p. I-9981, apartado 67).

72 Por estos motivos, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, debe responderse a la parte de la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente relativa a la interpretación de la Directiva 2009/28, en particular, a la luz del principio de proporcionalidad que el artículo 13 de dicha Directiva introduce por lo que atañe a los procedimientos administrativos de autorización de las instalaciones de producción de energía renovables.

73 A este respecto, debe recordarse que el principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 13 de la Directiva 2009/28, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, exige que las medidas adoptadas por los Estados miembros en ese ámbito no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (véanse, en particular, las sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/88, Rec. p. I-4023, apartado 13, y de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros, C-133/93, C-300/93 y C-362/93, Rec. p. I-4863, apartado 41).

74 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar la proporcionalidad de la medida nacional controvertida. En particular, dicho órgano jurisdiccional debe tener en cuenta que la normativa controvertida en el asunto principal atañe únicamente a los aerogeneradores, quedando excluidas otras formas de producción de energía renovables como, por ejemplo, las instalaciones fotovoltaicas. Además, la prohibición se aplica exclusivamente a las nuevas instalaciones eólicas con fines comerciales, quedando excluidos del ámbito de aplicación de la antedicha prohibición los aerogeneradores destinados al autoconsumo con una potencia igual o inferior a 20 kW.

75 De todo lo anterior se desprende que las Directivas sobre los hábitats, sobre las aves, 2001/77 y 2009/28 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa que prohíbe la instalación de aerogeneradores no destinados al autoconsumo en lugares que formen parte de la red Natura 2000, sin llevar a cabo ninguna evaluación previa de los efectos medioambientales del proyecto sobre el lugar específicamente afectado, siempre y cuando se respeten los principios de no discriminación y de proporcionalidad.

Costas

76 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 Primera) declara:

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, la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, y la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa que prohíbe la instalación de aerogeneradores no destinados al autoconsumo en lugares que formen parte de la red ecológica europea Natura 2000, sin llevar a cabo ninguna evaluación previa de los efectos medioambientales del proyecto sobre el lugar específicamente afectado, siempre y cuando se respeten los principios de no discriminación y de proporcionalidad.

Firmas