CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. ELEANOR SHARPSTON

presentadas el 3 de mayo de 2007 [1]

1. Mediante el presente procedimiento, la Comisión solicita con arreglo al artículo 226 CE que se declare que, al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar, en la Zona de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») «Valloni e steppe pedegarganiche», el deterioro de los hábitats naturales y los hábitats de especies, Italia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 79/409/CEE [2] (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves») y de los artículos 6, apartados 2, 3 y 4, y 7 de la Directiva 92/43/CEE [3] (en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»). Esta solicitud suscita la cuestión de la relación existente entre estas disposiciones de las dos Directivas.

Normativa comunitaria pertinente

Directiva sobre las aves

2. El artículo 1 de la Directiva sobre las aves indica que la Directiva «se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje [...]. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies [...]». Según el artículo 2 «[los] Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para mantener o adaptar las poblaciones de todas las especies de aves contempladas en el artículo 1 en un nivel que corresponda en particular a las exigencias ecológicas, científicas y culturales, habida cuenta de las exigencias económicas y recreativas».

3. El artículo 3, apartado 1, establece que «[teniendo] en cuenta las exigencias mencionadas en el artículo 2, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva 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).

3 — Directiva 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).

preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1». El artículo 3, apartado 2, letra a) contempla la «creación de zonas de protección» como una de las cuatro medidas principales que deben imponerse para «la preservación, el mantenimiento y el restablecimiento» de los biotopos y de los hábitats.

4. Según el artículo 4 de la Directiva sobre las aves:

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

[...]

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

2. Los Estados miembros tomarán medidas semejantes con respecto a las especies migratorias no contempladas en el Anexo I [...]

[...]

4. 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 [...]»

5. El artículo 9 permite a los Estados miembros introducir excepciones a determinadas disposiciones de la Directiva, [4] entre las que no se encuentra el artículo 4.

6. El artículo 13 dispone que «la aplicación de las medidas adoptadas en virtud de la presente Directiva no podrá llevar [a] un deterioro de la situación actual en lo referente a la conservación de todas las especies contempladas en el artículo 1».

7. El artículo 18 impuso a los Estados miembros la obligación de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva sobre las aves en un plazo de dos años a partir de la fecha de su notificación, es decir, hasta el 7 de abril de 1981.

4 — En concreto, los artículos 5, 6, 7 y 8.

La Directiva sobre los hábitats

8. Son pertinentes en el presente litigio los siguientes considerandos de la Directiva sobre los hábitats:

«[1] [...] la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 130 R del Tratado; [5]

[...]

[6] [...] 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;

[7] [...] todas las zonas clasificadas, incluidas las que están clasificadas o que serán clasificadas en el futuro como [ZPE] en virtud de la [Directiva sobre las aves], deberán integrarse en la red ecológica europea coherente;

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

9. El artículo 1, letra j), de la Directiva sobre los hábitats define «lugar» como «un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada».

10. El artículo 1, letra k), define «lugar de importancia comunitaria», como

«un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o una especie de las que se enumeran en el Anexo II en un estado de conservación favorable y que pueda de esta forma contribuir de modo apreciable a la coherencia de Natura 2000 tal como se contempla en el artículo 3, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate».

11. El artículo 1, letra l), define «zona especial de conservación» (en lo sucesivo, «ZEC»), como

«un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o con-

5 — Actualmente, tras su modificación, artículo 174 CE.

tractual, 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».

12. El artículo 2 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 [...].

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.»

13. Los artículos 3, 4 y 5 se refieren a la creación de la «red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación» conocida como «Natura 2000». Según el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, «la red Natura 2000 incluirá asimismo las [ZPE] designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la [Directiva sobre las aves]».

14. Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats disponen lo siguiente:

«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.»

15. Según el 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[6] 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.»

16. El artículo 23, impuso a los Estados miembros la obligación de poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva sobre los hábitats en un plazo de dos años a partir de su notificación, esto es, hasta junio de 1994.[7]

Hechos pertinentes y procedimiento

17. La zona «Valloni e steppe pedegarganiche», situada en la región de Apulia, es una de las principales áreas de estepa de Italia y sirve de refugio a especies de aves silvestres

6 — Es decir, como ZPE.

7 — La determinación de la fecha exacta no es tan sencillo como pudiera parecer: La sentencia de 18 de marzo de 1999, Comisión/Francia (estuario del Sena) (C-166/97, Rec. p. I-1719), apartado 5, menciona sólo el mes de junio de 1994. En las sentencias de 26 de junio de 1997, Comisión/Grecia (C-329/96, Rec. p. I-3749), apartado 2, y de 11 de diciembre de 1997, Comisión/Alemania (C-83/97, Rec. p. I-7191) apartado 2, el Tribunal de Justicia concluyó que el plazo expiraba el 5 de junio de 1994. No obstante, SCADPlus, menciona el día 10 de junio de 1992 como fecha de entrada en vigor y como fecha límite para la adaptación del Derecho interno de los Estados miembros a la Directiva. Véanse, igualmente, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Irlanda (C-418/04, aún pendiente), nota 55 a pie de página. Eur-Lex menciona el 10 de junio de 1992 como fecha de notificación y el 10 de junio de 1994 como fecha límite para la adaptación del Derecho interno a la Directiva.

raras y protegidas. Tiene un sustrato geológico formado por creta de los períodos Cretácico y Jurásico. Este lugar presenta una importante biodiversidad y en él se encuentran una serie de cañones de origen erosivo que albergan un entorno rupestre con raras especies vegetales endémicas. [8] Es la única etapa migratoria en Italia peninsular del *Tetrax tetrax* (sisón), e igualmente, es el hábitat del *Falco biarmicus* (halcón borní), del *Neophron percnopterus* (alimoche), del *Burhinus oedicnemus* (alcaraván), de la *Melanocorypha calandra* (calandria común), de la *Calandrella brachydactyla* (terrera común), [9] y del *Falco peregrinus* (halcón peregrino). Todas estas aves figuran en el anexo I de la Directiva sobre las aves.

18. La zona «Valloni e steppe pedegarganiche» figura como *Important Bird Area* (en lo sucesivo, «IBA» o «área importante para las aves») con el nombre de «Promontorio del Gargano» en el inventario ornitológico europeo de 1989 «Áreas Ornitológicas Importantes en Europa» (en lo sucesivo, «Catálogo IBA 89»).

19. Nueve años después, el 28 de diciembre de 1998, Italia clasificó este lugar como ZPE conforme al artículo 4, apartado 1, último párrafo, de la Directiva sobre las aves.

20. En febrero de 2001, la Lega Italiana Protezione Uccelli (Liga Italiana para la Protección de las Aves) informó a la Comisión de que se estaban llevando a cabo en la ZPE diversos proyectos de desarrollo industrial e inmobiliario que alteraban su equilibrio ecológico. Igualmente, se puso en conocimiento de la Comisión que el municipio de Manfredonia había celebrado un convenio regional para el desarrollo industrial del área de Manfredonia que incluía, entre otras actuaciones, la construcción de un complejo turístico denominado «Magic Land». Parece pacifico que las obras de al menos alguno de estos proyectos ya se habían iniciado antes del 28 de diciembre de 1998 y que continúan.

21. El área de reindustrialización, en total 400 hectáreas, se extiende a lo largo de la carretera nacional 89 entre las localidades de Posta Spiriticchio y Posta Predella, al suroeste de la aglomeración de Siponto, en el término municipal de Manfredonia.

22. El 19 de diciembre de 2003, la Comisión envió a Italia un escrito de requerimiento para que formulara sus alegaciones, pero no obtuvo respuesta. Así pues, mediante escrito de fecha 9 de julio de 2004, la Comisión remitió a la República Italiana un dictamen motivado con arreglo al artículo 226 CE, otorgándole un plazo de dos meses para su ejecución.

8 — Véase la página http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/9110008.htm.

9 — El anexo I de la Directiva sobre las aves se refiere a esta especie como «terrera común»; no debe confundirse con la terrera marismeña *(Calandrella rufescens)*.

23. Mediante escrito de 9 de noviembre de 2004, Italia informó a la Comisión de que tenía la intención de dar respuesta, en breve, al contenido de sus imputaciones. Sin embargo, no hubo ulterior respuesta.

24. En consecuencia, la Comisión interpuso el presente recurso el 24 de octubre de 2005, mediante el cual solicita al Tribunal de Justicia que:

a) Declare que:

— Antes del 28 de diciembre de 1998, fecha de designación de «Valloni e steppe pedegarganiche» como ZPE, la República Italiana incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, o las perturbaciones que afectasen a las aves, en la medida en que pudiesen tener un efecto significativo, en relación con el plan denominado «pacto de zona» y con los proyectos previstos en éste, que podían tener impacto en los hábitats y en las especies comprendidas en la IBA nº 94 (del catálogo IBA 89) «Promontorio del Gargano» o nº 129 (del catálogo IBA 98) «Promontorio del Gargano» y han provocado efectivamente el deterioro de los hábitats, así como perturbaciones que afectan a las aves de las citadas IBA.

— Después del 28 de diciembre de 1998, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, y del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, puesto que:

— contrariamente a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, de la referida Directiva, la República Italiana no ha adoptado las medidas apropiadas para evitar en la ZPE [10] «Valloni e steppe pedegarganiche» el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones de las especies que motivaron la designación de las zonas, con respecto a los proyectos incluidos en el convenio de zona que ya han sido ejecutados y que han causado el deterioro del hábitat natural y los hábitats de especies, así como de la perturbación de las especies en el área afectada;

10 — La formulación de las alegaciones de la Comisión alude exclusivamente a la ZPE «Valloni e steppe pedegarganiche», mientras que el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats, se refiere constantemente a las ZEC. No obstante, como ya he señalado, el artículo 3, apartado 1, segundo párrafo, de la Directiva sobre los hábitats dispone expresamente que la red Natura 2000 «incluirá» todas las ZPE designadas por los Estados miembros conforme a la Directiva sobre las aves; se desprende, igualmente, de los sucesivos apartados del artículo 4 de la Directiva de los hábitats, interpretados en relación con su artículo 7, que las ZPE designadas con arreglo a la Directiva sobre las aves se entenderán designadas, o bien serán automáticamente consideradas, como ZEC a efectos de la Directiva sobre los hábitats.

— contrariamente a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la referida Directiva, la República Italiana no ha realizado una evaluación *ex ante* de las repercusiones de los proyectos incluidos en el convenio de zona que ya han sido ejecutados y que podían afectar de forma apreciable a las ZPE;

— contrariamente a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, de la referida Directiva, la República Italiana no ha seguido el procedimiento que permite la realización de un proyecto (a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas) cuando concurran razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica o consideraciones relativas a la salud humana o 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; y tampoco ha informado a la Comisión de las medidas compensatorias necesarias adoptadas para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, en relación con los proyectos incluidos en el convenio de zona que haya sido aprobado (a pesar de sus repercusiones sobre la ZPE) para luchar contra la crisis socioeconómica y el desempleo que afectan a la región de Manfredonia.

b) Condene en costas a la República Italiana.

25. No se ha solicitado ni celebrado vista.

Apreciación

Consideración preliminar

26. La República Italiana solicitó a la Comisión que desistiera de continuar el procedimiento por incumplimiento, en virtud de determinadas medidas ya adoptadas o contempladas por la Región de Apulia y otras autoridades competentes relativas, en particular, a posibles medidas compensatorias.

27. La Comisión consideró que las medidas anunciadas por Italia eran meramente teóricas y no subsanaban los incumplimientos señalados por la Comisión sino que, a lo sumo, podían mitigar sus efectos perjudiciales en el futuro. En consecuencia, la Comisión mantuvo su recurso.

28. El Tribunal de Justicia ha considerado que, no obstante, la Comisión está facultada para continuar el procedimiento en el

contexto de situaciones en las que el Estado miembro demandado, en el momento de iniciarse la tramitación del procedimiento por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, ya había subsanado (total o parcialmente) el incumplimiento que se le imputaba. [11]

29. Considero que, en el presente caso, esa actitud de la Comisión estaba ampliamente justificada. De los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que la ZPE «Valloni e steppe pedegarganiche» se encontraba en buen estado de conservación antes del inicio de los proyectos de desarrollo industrial e inmobiliario. Los proyectos ya ejecutados en la ZPE han destruido (al menos parcialmente) hábitats de estepa en esa zona. El «informe de inspección» de la Comisión concluyó que no podían aplicarse medidas para mitigar el impacto causado por los edificios construidos y que las medidas mencionadas durante la visita de la Comisión al lugar, como pintar los edificios de verde, eran puro maquillaje.

30. Las medidas señaladas por vez primera por Italia en su defensa y las presentadas al Tribunal de Justicia en el anexo a su escrito de dúplica [12] carecen de entidad suficiente para que se pueda confiar realmente en que la situación haya sido ya corregida o que vaya a ser corregida necesariamente en el futuro. [13]

31. En este sentido, cabe señalar además que según reiterada jurisprudencia, en los procedimientos iniciados conforme al artículo 226 CE, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro al final del plazo señalado en el dictamen motivado, y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia. [14] Por consiguiente, no puede tenerse en consideración el proyecto de Acuerdo alegado por Italia en su escrito de dúplica.

11 — Véanse, entre otras, las sentencias de 17 de junio de 1987, Comisión/Italia (154/85, Rec. p. 2717), apartado 6; de 20 de junio de 2002, Comisión/Luxemburgo (C-299/01, Rec. p. I-5899) apartado 11, y de 14 de septiembre de 2004, Comisión/España (C-168/03, Rec. p. I-8227), apartado 24.

12 — El escrito de dúplica, presentado tras una ampliación del plazo, tiene fecha de 30 de mayo de 2006. Este escrito se limita a facilitar a la Comisión y al Tribunal de Justicia una copia de la propuesta del «Acuerdo rector de las relaciones entre la Región de Apulia — Sector de Ecología — y el Municipio de Manfredonia». El escrito de dúplica indica que el Acuerdo habría de ser aprobado por el Pleno municipal el 31 de mayo de 2006. Así pues, no se especifica si la propuesta de Acuerdo ha sido aprobada y ha entrado en vigor efectivamente.

13 — La propuesta del Acuerdo deja claro que los proyectos ya ejecutados han tenido un impacto negativo en la ZPE «Valloni e steppe Pedegarganiche» y, en menor medida, en dos zonas protegidas vecinas (la propuesta como ZEC «Zone umide della Capitanata» y la ZPE «Palude di Frattarolo»). En su escrito de dúplica, Italia no ofrece más detalles acerca de la manera concreta en que el Acuerdo (formulado en términos muy generales) podrá paliar el daño ya causado o evitar daños futuros.

14 — Véanse, entre otras, las sentencias de 11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda (C-183/05, Rec. p. I-137), apartado 17, y de 18 de enero de 2007, Comisión/Suecia (C-104/06, Rec. p. I-671), apartado 28.

32. Así pues, pasaré a analizar las imputaciones concretas formuladas por la Comisión y las peticiones concretas que formula.

Antes del 28 de diciembre de 1998: Supuesta violación del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves

33. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, impone a los Estados miembros la obligación de crear ZPE para conservar las especies de aves que figuran en el anexo I de la Directiva. El artículo 4, apartado 4, de la misma Directiva obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves.

34. Según reiterada jurisprudencia, si bien es verdad que los Estados miembros gozan de cierto margen de apreciación en cuanto a la elección de las ZPE, sin embargo, la clasificación de dichas zonas obedece a ciertos criterios ornitológicos, determinados por la Directiva, tales como la presencia de aves enumeradas en el anexo I de esta Directiva. [15] Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha sostenido que el Catálogo IBA 89, «aunque no sea jurídicamente vinculante para los Estados miembros interesados, puede ser utilizado por el Tribunal de Justicia en el caso de autos, a causa de su reconocido valor científico en la materia, como base de referencia para apreciar en qué medida [el Estado miembro] ha cumplido su obligación de clasificar las ZPE». [16]

35. Teniendo en cuenta los hechos anteriormente expuestos, resulta evidente que antes del 28 de diciembre de 1998 Italia estaba obligada a clasificar la zona en cuestión como ZPE y, en consecuencia, a tomar medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves que pudieran tener una incidencia significativa en la zona en cuestión.

36. Ninguna de las disposiciones de la Directiva sobre las aves dispone expresamente la realización de una evaluación *ex ante* de los planes de proyectos de desarrollo. Del mismo modo, no hay ninguna disposición que autorice expresamente a los Estados miembros, cuando del proyecto que pueda tener repercusión negativa en una ZPE puedan derivarse «beneficios sociales» suficientes, a obviar las conclusiones negativas de la evaluación de este plan en aras del interés general. En estos aspectos, la Directiva sobre las aves puede considerarse como un instrumento de protección del medio ambiente menos evolucionado que su sucesor, la Directiva sobre los hábitats.

15 — Sentencias de 2 de agosto de 1993, Comisión/España (Marismas de Santoña) (C-355/90, Rec. p. I-4221), apartado 26, y de 11 de julio de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (C-44/95, Rec. p. I-3805), apartado 26.

16 — Sentencia de 19 de mayo de 1998, Comisión/Países Bajos (C-3/96, Rec. p. I-3031), apartado 70.

37. No obstante, un Estado miembro debe estar necesariamente dispuesto a llevar a cabo *algún tipo* de valoración relativa a las actuaciones proyectadas en una zona que haya sido designada, o que debería haber sido designada, como ZPE. El artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves dispone que los Estados miembros «tomarán las medidas adecuadas para evitar [...] 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». Cuando se plantee un proyecto de desarrollo, el Estado miembro debe evaluar si éste puede contaminar o deteriorar el hábitat, o perturbar a las especies de aves protegidas. En caso de respuesta afirmativa a estas cuestiones, el Estado miembro está obligado a tomar las medidas necesarias para evitar que esto ocurra.

38. Dicho esto, en el asunto que nos ocupa no se discute que los proyectos de desarrollo industrial e inmobiliario existentes han provocado la contaminación o el deterioro de hábitats y han causado perturbaciones a especies de aves que figuran en el anexo en la zona designada posteriormente (y tardíamente) como la ZPE «Valloni e steppe pedegarganiche».

39. Así pues, hasta el 28 de diciembre de 1998 (fecha de designación), la República Italiana incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves.

A partir del 28 de diciembre de 1998, inclusive: Supuesta vulneración del artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats

40. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats es la disposición que pone en relación dicha Directiva y la Directiva sobre las aves. Este artículo dispone que las obligaciones impuestas en virtud del artículo 6, apartados 2, 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats sustituirán a las que se deriven del artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves en lo que se refiere a las zonas clasificadas como ZPE con arreglo al artículo 4, apartado 1, o con análogo reconocimiento en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre las aves. Esta sustitución de obligaciones tendrá lugar a partir de la fecha de aplicación de la Directiva sobre los hábitats o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por un Estado miembro de una zona concreta como ZPE en virtud de la Directiva sobre las aves, si esta última fecha fuere posterior.

41. El 28 de diciembre de 1998, Italia clasificó la zona «Valloni e steppe pedegarganiche» como una ZPE con arreglo al artículo 4 de la Directiva sobre las aves. Esta clasificación se produjo, en todo caso, *después* de que venciera el plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats. [17]

17 — En la nota número 9 se detallan las dificultades existentes para determinar la fecha exacta de inicio de la aplicación de la Directiva sobre los hábitats.

42. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Basses Corbières [18] que «según una interpretación literal [del correspondiente] pasaje del artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, sólo las zonas declaradas ZPE entran dentro del ámbito de aplicación del artículo 6, apartados 2 a 4, de la citada Directiva». El Tribunal de Justicia declaró igualmente que «las zonas que no han sido declaradas ZPE aunque hubieran debido serlo siguen estando sometidas al régimen previsto en el artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves».

43. De ello se deduce que, hasta el 28 de diciembre de 1998, las obligaciones exigibles eran las establecidas en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves. A partir de esta fecha, resulta de aplicación el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.

44. El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a fijar las medidas de conservación necesarias para las ZEC (artículo 6, apartado 1); a evitar, en las ZEC, el deterioro de hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que figuran en la lista (artículo 6, apartado 2), y a someter cualquier plan o proyecto que no consista en un plan de gestión de la ZEC a una evaluación *ex ante* de sus posibles repercusiones en la ZEC (artículo 6, apartado 3).

18 — Sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (Basses Corbières) (C-374/98, Rec. p. I-10799), apartados 44 a 47.

45. El artículo 6, apartado 4, reconoce al Estado miembro la facultad (limitada) de obviar las conclusiones negativas de la evaluación *ex ante* y autorizar el plan o proyecto en cuestión por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social o económica. No obstante, en tal caso el Estado miembro está obligado a adoptar las medidas compensatorias necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, y a poner en conocimiento de la Comisión estas medidas.

Artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

46. Los proyectos incluidos en el convenio de zona que ya han sido ejecutados han causado el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las perturbaciones de las especies que ya se han producido. Continúan teniendo un efecto negativo en la ZEC.

47. En consecuencia, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

Relación entre el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves y el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats [19]

48. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats tiene por efecto imponer, a partir del momento en el que las obligaciones establecidas en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats sustituyan a las establecidas en el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves, la obligación de realizar una evaluación *ex ante* con arreglo al artículo 6, apartado 3, y reconocer la posibilidad de obviar los resultados de tal evaluación por razones de interés público conforme al artículo 6, apartado 4.

49. De la sentencia del Tribunal de Justicia recaída en el asunto Basses Corbières [20] se deduce que el deber de realizar la evaluación *ex ante* sólo surge a partir del 28 de diciembre de 1998, fecha en que Italia designa la zona «Valloni e steppe pedegarganiche» como ZPE conforme al artículo 4 de la Directiva sobre las aves.

50. En ese momento, Italia ya había comenzado a trabajar en varios proyectos, trabajo que aún hoy continúa.

51. De ello se deduce que el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats no resultaba de aplicación en el momento en que la valoración *ex ante* habría sido oportuna. En mi opinión, la lógica impide su aplicación retroactiva. [21] Así pues, en relación con lo que ya ha sido *proyectado y ejecutado,* no puede considerarse que Italia haya incumplido lo dispuesto en estos artículos.

52. No obstante, si existen *otros* proyectos u *otras* fases del mismo proyecto global que pueden distinguirse de fases anteriores sin recurrir a una interpretación artificiosa, estos proyectos y estas fases sí quedarían sujetos a la obligación establecida en el artículo 6, apartado 3. Estos proyectos y estas fases también podrían acogerse (en su caso) a la posibilidad, contemplada en el artículo 6, apartado 4, de obviar los resultados de la evaluación. Sin embargo, las alegaciones de la Comisión no realizan esta distinción. Tampoco identifican los proyectos de forma tal que permitan al Tribunal de Justicia proceder a un análisis con cierto rigor.

19 — El 6 de febrero de 2007, el Tribunal de Justicia se dirigió por escrito a las partes invitándolas a exponer, hasta el 2 de marzo de 2007, sus respectivas posturas acerca de la aplicabilidad del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats. Mediante escrito fechado el 14 de febrero de 2007, la Comisión rehusó contestar a la cuestión planteada por el Tribunal de Justicia indicando que, en ese momento, estaba sopesando la posibilidad de desistir de sus pretensiones en relación con el artículo 6, apartados 3 y 4, y que, en breve, pondría en conocimiento del Tribunal de Justicia su decisión final al respecto. Italia respondió mediante escrito fechado el 20 de febrero de 2007. A 30 de abril de 2007, día en el que concluyó la redacción de estas conclusiones, no había tenido entrada en el Tribunal de Justicia ninguna otra comunicación de la Comisión.

20 — Citada en la nota 18, apartados 44 a 47; véase el punto 41 de las presentes conclusiones.

21 — Véase, por analogía, la sentencia de 23 de marzo de 2006, Comisión/Austria (C-209/04, Rec. p. I-2755), apartados 53 a 62.

53. De lo anterior cabe deducir que las declaraciones solicitadas por la Comisión en relación con el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats no resultan procedentes.

Costas

54. En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En su recurso, la Comisión ha solicitado la condena en costas. Si bien considero que las declaraciones solicitadas por la Comisión en relación con el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats no resultan procedentes, se ha demostrado en lo esencial la existencia del incumplimiento. En consecuencia, no encuentro motivos para no seguir la práctica habitual del Tribunal de Justicia. La República Italiana deberá ser condenada en costas.

Conclusión

55. Por todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, antes del 28 de diciembre de 1998, la República Italiana incumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva sobre las aves), al no haber adoptado las medidas adecuadas para evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afectasen a las aves en la medida en que pudiesen tener un efecto significativo, en relación con los lugares designados, en esa fecha, como la Zona de Protección Especial «Valloni e steppe pedegarganiche».

— Declare que, a partir del 28 de diciembre de 1998, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, 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 (Directiva sobre los hábitats), al no haber adoptado medidas apropiadas para evitar, en la Zona Especial de Conservación «Valloni e steppe pedegarganiche», el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que motivaron la designación de la zona.

— Condene en costas a la República Italiana.