

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
presentadas el 8 de enero de 2004¹

1. La Comisión, al amparo del artículo 226 CE, pide la declaración de que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente² (en lo sucesivo, «Directiva»).

2. La inobservancia denunciada por la Institución demandante consiste en que las autoridades competentes no han verificado, adecuadamente, si la construcción de una carretera periférica no urbana en Teramo³ requeriría una evaluación del impacto ambiental, en los términos de los artículos 5 a 10 de la mencionada disposición.

I. El marco jurídico comunitario

3. La Directiva es una norma preventiva que, evaluando los efectos sobre el entorno de cualquier proyecto, intenta evitar el deterioro⁴ que pueda ocasionarse con la realización de obras o de instalaciones, así como con otras intervenciones en el medio natural o en el paisaje.⁵

4. Conforme al artículo 2, apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones.

[...]»

1 — Lengua original: español.

2 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9. Esta Directiva ha sido modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5).

3 — La denominación oficial del proyecto es *Strada Statale n. 80 del «Gran Sasso d'Italia» — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio* (en adelante, «Lotto zero»).

4 — Los considerandos primero y sexto de la Directiva ponen de relieve esta preocupación.

5 — Artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva.

5. El artículo 4 prescribe que:

«1. Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 2, [6] los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo I se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10.

2. Los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10, cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, ciertos tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuales, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II, deberán ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10.»⁷

6 — El apartado aludido permite, en casos excepcionales, exceptuar la aplicación de la Directiva.

7 — Redacción aplicable en el presente litigio. Después de la Directiva 97/11, el texto del precepto aparece modificado: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán: a) mediante un estudio caso por caso, o b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro, si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10. Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).»

6. El anexo II hace referencia, en el punto 10, letra d), a la construcción de carreteras distintas de las autopistas y de las vías rápidas.⁸

II. La normativa italiana

7. La Ley 146, de 22 de febrero de 1994,⁹ impuso al Gobierno, en el artículo 40, apartado 1, que, dentro de los sesenta días siguientes a su entrada en vigor, definiera las condiciones, los criterios y las normas técnicas para la aplicación del procedimiento de evaluación del impacto ambiental a las obras incluidas en el anexo II de la Directiva.

8. El anterior mandato fue ejecutado mediante el Decreto del presidente de la República de 12 abril de 1996,¹⁰ cuyo artículo 1 preceptúa, en relación con las regiones y las provincias autónomas de Trento y de Bolzano, que la estimación de la incidencia sobre el entorno de los

8 — El punto 7 del anexo I también se refiere a la «construcción de autopistas, vías rápidas y vías para el tráfico a gran distancia de los ferrocarriles, así como aeropuertos cuya pista de despegue y de aterrizaje tenga 2.100 metros de largo o más».

9 — Esta Ley, publicada en la *Gaceta Ufficiale della Repubblica Italiana* (en lo sucesivo, «GURI»), suplemento ordinario al n.º 52, de 4 de marzo de 1994, lleva por título *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1993*.

10 — *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale* (GURI, serie general, n.º 210, de 7 de septiembre de 1996, p. 28).

proyectos indicados en los anexos A y B ha de realizarse respetando las previsiones de la Directiva, según las orientaciones contenidas en el propio Decreto (apartado 1).

9. Los proyectos del anexo B que se sitúan, en parte, en el interior de las áreas naturales protegidas definidas en la Ley 394, de 6 de diciembre de 1991,¹¹ han de evaluarse siempre (apartado 4). El mencionado anexo contempla, en la categoría de infraestructuras, la construcción de vías alternativas en las zonas urbanas o la ampliación de las carreteras ya existentes a cuatro o más carriles, con una longitud superior a mil quinientos metros [punto 7, letra h)].

10. Sin embargo, cuando las obras se ubican fuera de dichas áreas naturales, las autoridades competentes deben verificar, de acuerdo con las modalidades previstas en el artículo 10 y sobre la base de los elementos recogidos en el anexo D,¹² si, por sus características, su impacto ha de ser tasado (apartado 6).

11. El mencionado artículo 10 disciplina el procedimiento de verificación, exigiendo a la persona, pública o privada, que promueva los trabajos¹³ impulsar la comprobación y suministrar, a tal fin, una descripción del proyecto y de los datos precisos para conocer y, en su caso, sopesar sus consecuencias sobre el medio ambiente (apartado 1). Si no hay pronunciamiento expreso en el plazo de sesenta días, se entiende que el examen no es necesario (apartado 2).

12. La región de los Abruzzos ha incorporado el Decreto del presidente de la República de 12 abril de 1996, mediante la Ley 112, de 23 de septiembre de 1997.¹⁴

III. El procedimiento administrativo previo

13. El 11 de mayo de 1998 la Comisión pidió a las autoridades italianas información sobre el trazado «Lotto zero», porque, según sus noticias, no habían comprobado si requería un estudio de impacto ambiental, aunque

11 — *Legge quadro sulle aree protette* (GURI, serie general, nº 292, de 13 de diciembre de 1991).

12 — Este anexo se refiere a las características del proyecto (dimensiones, utilización de fuentes naturales, riesgo de accidente, efectos sobre el patrimonio natural o histórico, entre otros) y a su emplazamiento (calidad y capacidad de regeneración de las fuentes naturales, capacidad de resistencia del medio, por ejemplo).

13 — La norma italiana utiliza la expresión *committente*, empleada también en la Directiva, que la versión española, en la que aparecen las palabras «maestro de obras», define en el artículo 1, apartado 2, como la persona que «solicita una autorización relativa a un proyecto privado» o «la autoridad pública que toma la iniciativa respecto de un proyecto».

14 — *Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo*, nº 17, de 21 de octubre de 1997.

existía un documento sobre su compatibilidad con el entorno natural, que no se le había comunicado.¹⁵

14. La anterior petición fue atendida y distintas instancias de la República demandada remitieron a la Comisión escritos explicándose,¹⁶ de los que se deduce que las obras consisten en la construcción de una carretera de dos carriles, de 10,50 metros de ancho y longitud no precisada, uno de cuyos tramos atraviesa el término municipal de Teramo, afectando a la vertiente derecha de la cuenca del río Tordino, con 5.440 metros de largo, 2.260 correspondientes a viaductos y 930 a túneles.

15. La región de los Abruzos, por Decreto regional 25/99, de 15 de noviembre,¹⁷ entendió que el proyecto respetaba el entorno natural, habida cuenta de que no atañía a las zonas protegidas a las que se refieren la Ley estatal 394/91 y la Ley regional 38/96,¹⁸ por lo que resolvió no requerir una valoración de sus repercusiones.

16. El 16 de junio de 2000 la Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea hizo llegar a la Comisión un escrito del Ministerio de Medio Ambiente, fechado el 30 de mayo,¹⁹ indicando que la anterior decisión se adoptó una vez conocido un dictamen favorable del Comité regional de evaluación de incidencias medioambientales.²⁰ Ese dictamen, que no se había transmitido a la Comisión, reenviaba, a su vez, a la opinión también positiva del ingeniero de caminos, de la que no se hacía ninguna referencia en el mencionado Decreto regional.

17. Después de dar a las autoridades italianas la oportunidad de explicarse²¹ y de no quedar convencida por sus justificaciones,²² la Institución demandante les dirigió, el 18 de julio de 2001, un dictamen motivado,²³ haciéndoles saber que, al no haber verificado si las obras citadas, contempladas en el anexo II de la Directiva, requerían una evaluación en el sentido de los artículos 5 a 10 de esta disposición comunitaria, habían incumplido la obligación impuesta por el artículo 4, apartado 2.

18. Por otro lado, ciertos actos administrativos concernientes a la ejecución del pro-

15 — Se trata del estudio presentado por el Estado miembro demandado con el escrito de contestación a la demanda (informe anexo al Decreto regional 25/99), cuya primera página se ha aportado posteriormente, a requerimiento del Tribunal de Justicia.

16 — La Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea lo hizo los días 23 de julio de 1998, 26 de mayo, 2 de junio y 6 de septiembre (dos escritos) de 1999, así como el 16 de junio de 2000 (documentos n.ºs 2 a 7 de la demanda); el Ministerio de Medio Ambiente, en escritos de 3 de diciembre de 1998 y de 29 de septiembre de 1999 (documentos n.ºs 8 y 9); y el Comisario especial para la región de los Abruzos, en otros de 20 de agosto y de 11 de octubre de 1999 (documentos n.ºs 10 y 11).

17 — Documento n.º 1 de la contestación a la demanda.

18 — Ley de 21 de junio de 1996, *Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino parco d'Europa* (Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo, n.º 12, de 28 de junio de 1996).

19 — Documento n.º 7 de los acompañados con la demanda.

20 — N.º 3/76, de 22 de octubre de 1999.

21 — Escrito de 24 de octubre de 2000, acompañado con la demanda como documento n.º 12.

22 — Escritos de la Representación Permanente de Italia ante la Unión Europea, uno de 26 de diciembre de 2000, por el que se daba traslado de una nota del Ministerio de Obras Públicas (documento n.º 13 de la demanda), y otro de 5 de enero de 2001, transmitiendo una nota del presidente del Consejo de Ministros y un escrito del Gobierno regional de los Abruzos (documento n.º 14).

23 — Documento n.º 16 de los adjuntados a la demanda.

yecto «Lotto zero» han sido impugnados por la «Associazione Italia Nostra-Onlus» y por la «Associazione Italiana per il World Wildlife Fund (WWF)» ante el Tribunal administrativo regional del Lazio, que, en auto de 21 de junio de 2000, desestimó la pretensión incidental de suspensión.²⁴ No hay constancia de que, al día de hoy, haya sido resuelto de forma definitiva en cuanto al fondo.

IV. Las pretensiones de las partes y el procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19. El 14 de marzo de 2002 la Comisión interpuso este recurso, solicitando al Tribunal de Justicia la declaración de que la República Italiana ha incumplido el derecho comunitario por las razones expuestas en el dictamen motivado, pretensión a la que este Estado miembro se opone.

24 — Documentos n.ºs 2 y 3 de los acompañados con la contestación a la demanda. Los fundamentos de la decisión incidental son los siguientes: «[...] tratándose de la evaluación de la compatibilidad de los trabajos de utilidad pública con el paisaje y el medio ambiente, las decisiones adoptadas por las autoridades encargadas de la protección medioambiental no parecen presentar, tras un primer examen, las ilegalidades que se hacen valer en el recurso; [...] la evaluación de los efectos sobre el medio ambiente, atendida la tipología del proyecto de ejecución de las obras, se ha efectuado respetando de las modalidades indicadas en el artículo 1, apartados 4 y 5, del Decreto del presidente de la República de 12 de abril de 1996; [...] la incidencia sobre el entorno de las obras de la red viaria está justificada por el interés general superior de limitar el tráfico rodado en el centro urbano de Teramo, preservando las condiciones medioambientales y de salubridad de los parajes.»

20. La Institución demandante sostiene que las autoridades italianas estaban obligadas, en virtud del artículo 4, apartado 2, de la Directiva y del artículo 1, apartado 6, del Decreto del presidente de la República de 12 de abril de 1996, a verificar la incidencia sobre el medio ambiente del trazado «Lotto zero». Añade que la determinación de no someterlo a una evaluación de sus efectos en el entorno natural, asumida en el Decreto regional 25/99, carece de motivación.

21. El Gobierno demandado responde que se ha comprobado el proyecto y que el pronunciamiento puede adoptarse por silencio administrativo, sin razonamiento alguno, con independencia de que, en cualquier caso, la decisión contenida en el Decreto citado esté fundada, porque remite al dictamen del Comité regional de evaluación de incidencias medioambientales.

22. La Comisión replica que su queja se reduce al hecho de que las autoridades italianas no hayan verificado si las características del proyecto reclamaban una valoración de su impacto, omisión que delata la falta de motivación del Decreto 25/99.

23. El Gobierno italiano no presentó escrito de réplica. Ninguno de los litigantes se ha interesado en la apertura de una fase oral.

24. El Tribunal de Justicia formuló a las partes algunas preguntas, cuyas respuestas, una vez traducidas, se han recibido los días 27 de octubre y 3 de noviembre de 2003. Tras evaluar el contenido de dichas respuestas, la Sala acordó, el día 19 del mismo mes de noviembre, que no procedía la celebración de una vista oral.

V. El análisis del incumplimiento denunciado

25. El objetivo de la Directiva radica en que todo proyecto susceptible de afectar seriamente sobre el medio ambiente, antes de obtener autorización, se someta a una evaluación de su impacto.²⁵ Cabe, pues, distinguir dos momentos. En el primero, se trata de saber si los trabajos planificados pueden tener consecuencias importantes para el entorno natural; en el segundo, se realiza la estimación de esa incidencia conforme a lo dispuesto en los artículos 5 a 10 de la Directiva.²⁶

26. Existen proyectos que, por presunción legal, siempre repercuten de manera significativa en el medio, razón que exige, sin excepción, tasar su impacto ambiental. Son

los incluidos en el anexo I de la Directiva, a los que se refiere el apartado 1 del artículo 4.

27. Por el contrario, la influencia de otros no parece tan clara, por lo que, según el primer párrafo del apartado 2 del propio artículo 4, corresponde a los Estados miembros acordar si han de sujetarse al procedimiento previsto en los mencionados artículos 5 a 10. Así ocurre con los proyectos relacionados en el anexo II, de cuya lista los Estados miembros de la Comunidad señalan los que deban ser evaluados, bien definiéndolos por tipos, bien fijando los criterios o los umbrales pertinentes para realizar la determinación, bien empleando otros métodos.²⁷ Pueden hacerlo, además, designándolos, con carácter general, por vía normativa o precisando, en un acto administrativo, los criterios previamente impuestos en una norma.

28. Los Estados miembros disponen, pues, de un margen de apreciación para decidir los trabajos que, incluidos en el anexo II, necesitan una evaluación de su impacto ambiental. Pero esta facultad conoce un límite en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva, que define su objetivo básico, de suerte que los proyectos capaces de repercutir considerablemente sobre el medio

25 — Véase la sentencia de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 45.

26 — El abogado general Sr. Geelhoed ha realizado esta distinción en las conclusiones que presentó el 12 de julio de 2001, en el asunto C-24/99, Comisión/Alemania, que fue archivado sin sentencia mediante auto de 18 de febrero de 2002.

27 — Esta alternativa, que deriva del artículo 4, apartado 2, de la Directiva, es señalada por el Tribunal de Justicia en la sentencia WWF y otros, ya citada, apartados 42 y 43.

ambiente se supediten siempre a un examen de su impacto.²⁸

constatar su incidencia medio ambiental.³¹ Pues bien, la operación de construcción viaria discutida en el litigio forma parte de los segundos.

29. Cuando se escoge la primera modalidad, efectuando la delimitación con alcance general en la norma, parece obligado que, en la fase de aplicación de sus previsiones abstractas, se verifique si, por sus características, un proyecto acarrea importantes consecuencias para el medio natural.²⁹ En estas situaciones vuelve, pues, la regla general: previa la pertinente comprobación, si los efectos son relevantes, se procede a su evaluación.

31. El debate se reduce, por tanto, como con tino señala la Comisión en el escrito de réplica, a la cuestión de si las autoridades italianas competentes han analizado las características del «Lotto zero» para comprobar los daños en el entorno y, en su caso, condicionar su aprobación a una previa evaluación del impacto en el medio ambiente.

30. Parecida solución sigue la normativa italiana, que agrupa las obras por categorías y en función de su ubicación. Algunos proyectos³⁰ se someten directamente a un estudio de su impacto; otros, por el contrario, sólo si resulta aconsejable después de

32. El control ha sido «formalmente» realizado, pues el Decreto regional 25/99, de 15 de noviembre, resuelve que no procede medir las secuelas del proyecto en el entorno natural, habida cuenta de que no afecta a una zona protegida y de que el Comité regional de evaluación de incidencias medioambientales manifestó su parecer favorable en la sesión celebrada el 22 de octubre del mismo año. Pero el dictamen de este organismo es tan escueto como el Decreto,³² ya que únicamente contiene una remisión a la opinión positiva que el ingeniero de caminos emitió el 6 de julio anterior, con el

28 — Véanse las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 50; de 22 de octubre de 1998, Comisión/Alemania (C-301/95, Rec. p. I-6135, apartado 45); WWF y otros, ya citada, apartado 36; y de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartado 64.

29 — En la sentencia Kraaijeveld y otros, ya citada, el Tribunal de Justicia ha afirmado que, cuando los Estados miembros sobrepasen el referido margen de apreciación y las pertinentes disposiciones nacionales sean inaplicables, corresponde a las autoridades estatales, en el marco de sus competencias, adoptar las medidas necesarias para que los proyectos se examinen, analizando las posibles repercusiones sobre el medio ambiente [apartados 59 a 61 y letra c) del punto 3 de la parte dispositiva]. Por el mismo orden de razones, cuando la mencionada potestad se ejerza de forma abstracta y por categoría de proyectos, resulta imprescindible comprobar en cada supuesto si los trabajos planificados pueden afectar seriamente al entorno.

30 — Los aludidos en el anexo B del Decreto del presidente de la República, que se sitúan, en parte, en zonas naturales protegidas (artículo 1, apartado 4).

31 — Proyectos del anexo B ubicados fuera de las zonas protegidas (artículo 1, apartado 6).

32 — El acta manuscrita de la reunión se limita a decir que el Comité expresa su parecer favorable, siguiendo el criterio del ingeniero de caminos (documento n° 7 de la demanda, segunda página, última frase).

número 8634, que resulta tan inmotivada³³ como aquella decisión administrativa y como el criterio del mencionado Comité.

Teramo requería una evaluación del impacto ambiental.

33. Dicho documento, aportado por el Estado miembro demandado al responder a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, no constituye un dictamen sobre la influencia en el medio ambiente de la obra pública en cuestión. Se trata, como su simple lectura pone de relieve, de una autorización, «a los solos fines hidráulicos»,³⁴ para atravesar el río Tordino y realizar en su lecho los trabajos apropiados para la construcción de varios viaductos.

34. El informe adjuntado con la contestación a la demanda no es el diagnóstico del ingeniero de caminos a que se refiere la decisión del citado Comité regional, sino un estudio sobre su compatibilidad con el entorno, realizado en diciembre de 1997 por encargo de la empresa ERM Italia s.r.l.

35. De las anteriores consideraciones se desprende, pues, que la República Italiana ha incurrido en el incumplimiento que denuncia la Comisión, por no haber verificado si la construcción de la carretera en

36. La decisión administrativa consistente en negar que, por sus peculiaridades, un proyecto perjudica el medio natural exige una motivación.³⁵ Según la regla general, ya apuntada, toda obra, antes de su autorización, ha de someterse a una evaluación de su alcance, de modo que, si una determinada operación queda al margen de esa exigencia por su carácter inocuo, resulta menester exteriorizar las razones que conducen a afirmarlo así. La protección del medio ambiente ocupa en la actualidad un puesto sobresaliente en las políticas comunitarias.³⁶ Además, los Estados miembros también asumen una responsabilidad decisiva en esta materia.³⁷ Los ciudadanos tienen derecho a exigir su respeto,³⁸ según reconoce la Carta

35 — La existencia en este caso de un acto expreso (el Decreto 25/99) hace innecesario abordar la cuestión relativa al silencio administrativo, que el Gobierno demandado plantea en el escrito de contestación a la demanda, pero, por las reflexiones expuestas en las siguientes líneas de este punto de las conclusiones, parece evidente que la llamada por respuesta no es admisible en el sistema de la Directiva para excluir la necesidad de un estudio sobre los efectos medioambientales de una obra.

36 — La importancia del medio ambiente se refleja en el Tratado CE, en el que, desde el Acta Única Europea, se le dedica un título (el XIX de la tercera parte) con la finalidad de proveer a su protección y mejora, de tutelar la salud de las personas, así como de promover un uso prudente y racional de los recursos naturales (artículo 174, apartado 1).

37 — Véanse el artículo 20a de la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania; el artículo 45, apartado 2, de la Constitución Española; el artículo 14a del Instrumento de Gobierno finlandés, de 17 de julio de 1919 (Constitución finlandesa); el artículo 24, apartado 1, de la Constitución de Grecia; el artículo 21 de la Ley Fundamental del Reino de los Países Bajos; y el artículo 9, letra e), de la Constitución de la República Portuguesa.

38 — La Constitución Española reconoce, en el artículo 45, apartado 1, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. En el mismo sentido se manifiesta la Constitución portuguesa, en el artículo 66. En Suecia, el artículo 18, párrafo tercero, del capítulo segundo de la Ley de 24 de noviembre de 1994 declara que todos tienen derecho de acceso a la naturaleza.

33 — La queja del Gobierno demandado sobre el carácter de «nueva» de la cuestión relativa a la motivación es injustificada, porque aparece suscitada en los apartados 11 y 12 del dictamen de la Comisión Europea, careciendo de relevancia el que su planteamiento se produzca en la parte dispositiva, en sus fundamentos o en la narración de los hechos.

34 — Esta expresión se repite varias veces en su texto.

de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁹ al garantizar, en el artículo 37, un alto nivel de protección y la mejora de su calidad, de manera que los elementos determinantes de toda medida que se aparte de los criterios generales encaminados a su tutela han de explicitarse debidamente, como expresión de la racionalidad en el ejercicio del poder, al mismo tiempo que como herramienta para facilitar su eventual control posterior.

37. Más en particular, el derecho italiano, que desarrolla la Directiva, obliga a justificar la decisión. La exclusión de un proyecto de la necesidad de un estudio de impacto ambiental se realiza en función de las características y del emplazamiento de la obra, conforme a los criterios y a los elementos recogidos en el anexo D del Decreto del presidente de la República de 12 de abril de 1996. La decisión debe, pues, ser motivada con referencia expresa a tales criterios y elementos.

38. Por supuesto, cabe la motivación por remisión, haciendo suya el órgano decisorio la opinión de instancias asesoras o consultivas, siempre que se satisfaga una doble condición: en primer lugar, que el parecer ajeno asumido se explique de forma razonada; en segundo término, que proceda de organismos o personas encargados de ilustrar, asesorar e informar a la autoridad competente para dictar la decisión y que lo faciliten en el procedimiento para su adopción. Sólo de este modo se garantiza la objetividad y la satisfacción de los intereses generales en la toma de posición. No basta, pues, cualquier dictamen, emitido por no

importa quién en circunstancias desconocidas.

39. En el presente caso, no se ha satisfecho la exigencia de motivación. El Decreto regional 25/99, así como el dictamen favorable del Comité regional de evaluación de incidencias medioambientales, carecen de reflexiones propias. El primero se remite al segundo, que, a su vez, alude al escrito del ingeniero de caminos, quien, como ya he apuntado, se refería a una cuestión distinta, en concreto, a la autorización para atravesar el río Tordino y para realizar en su lecho los trabajos de construcción de varios viaductos.

40. Tales carencias no se suplen por el «estudio de conformidad medioambiental» que el Estado presuntamente infractor aportó con la contestación a la demanda, cuya primera página se ha incorporado a los autos a requerimiento del Tribunal de Justicia. Por un lado, no es el documento mencionado por el Comité regional, que, por lo tanto, no lo ha tenido a su disposición ni lo ha considerado para formar su criterio. Por otro, no se ha elaborado por cuenta de las instancias públicas encargadas de resolver, sino por la de una entidad privada (ERM Italia s.r.l.), cuya intervención en el proyecto no consta. Hay gran diferencia entre la motivación por remisión y la búsqueda, *a posteriori*, de un apoyo para la decisión.

41. Así pues, en realidad, las autoridades italianas no han llevado a cabo la verificación

39 — DO 2000, C 364, p. 1.

exigida, porque una comprobación inmotivada equivale a la ausencia de comprobación.

las normas de la República demandada contrarias a la Directiva.⁴¹

42. Antes de terminar, dadas las alegaciones de las partes, conviene hacer dos precisiones.

44. La segunda precisión hace referencia a que, para apreciar la situación de incumplimiento, resulta indiferente que la autoridad encargada de garantizar la observancia de las normas del derecho comunitario constituya una instancia descentralizada, incluso local, ajena al poder central del Estado miembro demandado.⁴²

43. La primera apunta a que la pendencia de un proceso contencioso ante el Tribunal administrativo regional de Lombardía, en el que se han impugnado ciertos actos relativos al proyecto «Lotto zero», entre otros, el Decreto regional 25/99, no es obstáculo para que el Tribunal de Justicia ejerza su potestad, puesto que las funciones de ambos órganos jurisdiccionales no se solapan. El Tribunal de Justicia comprueba si las autoridades italianas han cumplido, en relación con el proyecto mencionado, las obligaciones que les impone la Directiva para, en caso negativo, declararlo así. Al Tribunal italiano le compete pronunciarse sobre si la actuación que revisa se ajusta al ordenamiento nacional, que es trasposición del comunitario, y, si ha lugar, dictar la correspondiente decisión de anulación. No debe descartarse una eventual contradicción entre el bloque normativo estatal y el derecho de la Unión Europea, pero, en tal hipótesis, el órgano jurisdiccional interno puede plantear al Tribunal de Justicia la oportuna cuestión prejudicial de interpretación, de suerte que, en virtud de los principios de efecto directo y de primacía,⁴⁰ deje inaplicadas, si procede,

45. En suma, de todo lo expuesto se infiere que la República Italiana ha incurrido en el incumplimiento que le imputa la Comisión, por lo que procede estimar la demanda.

VI. Las costas

46. De acuerdo con lo previsto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento,⁴³ las costas deben ser impuestas al Estado miembro demandado.

40 — Véanse las sentencias de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos* (26/62, Rec. p. 1), y de 15 de julio de 1964, *Costa* (6/64, Rec. p. 1141). Para el efecto directo de las directivas, la sentencia de 19 de enero de 1982, *Becker* (8/81, Rec. p. 53).

41 — Véase la sentencia de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, Rec. p. 629).

42 — Véase el apartado 7 del auto del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 1997, *Regione Toscana/Comisión* (C-180/97, Rec. p. I-5245), citado en el apartado 45 de la demanda.

43 — Texto Refundido publicado en el DO 2003, C 193, p. 1.

VII. Conclusión

47. Propongo al Tribunal de Justicia que, estimando el recurso:

- 1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, porque la región de los Abruzos no ha verificado si el proyecto de construcción de una carretera periférica no urbana en Teramo (proyecto *Strata Statale n. 80 del «Gran Sasso d'Italia» — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio*), incluido en el anexo II de dicha Directiva, requería una evaluación del impacto ambiental, en los términos de los artículos 5 a 10 de la propia norma comunitaria.
- 2) Condene en costas a la República Italiana.