



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 13 de octubre de 2011¹

Asunto C-43/10

Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias y otros [Petición de decisión prejudicial

planteada por el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia)]

«Protección del medio ambiente — Directiva 2000/60/CE — Política de aguas de la Unión — Trasvase de un río — Plazo para la elaboración de los planes hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas — Efectos anticipados — Participación del público — Directiva 2001/42/CE — Evaluación medioambiental de planes y programas — Aplicabilidad *ratione temporis* — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de impacto ambiental — Posibilidad de utilizar estudios anteriores — Directiva 92/43/CEE — Protección de la fauna y flora silvestres — Protección de los lugares de importancia comunitaria — Directiva 79/409/CEE — Protección de las aves — Protección de las zonas de protección especial — Evaluación de las repercusiones — Prohibición de deterioro — Justificación de los perjuicios»

Índice

I. Introducción	3
II. Marco normativo	4
A. Derecho de la Unión	4
1. Directiva marco sobre el agua	4
2. Directiva ERMA	7
3. Directiva EEM	8
4. Directiva sobre las aves	10
5. Directiva sobre los hábitats	10
B. Derecho griego	11

¹ — Lengua original: alemán.

III. Hechos y petición de decisión prejudicial	12
IV. Apreciación jurídica	15
A. Sobre la Directiva marco sobre el agua	16
1. Sobre la primera cuestión: momento de aplicación del artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua	16
2. Sobre la primera parte de la tercera cuestión: admisibilidad del trasvase de agua a otras demarcaciones hidrográficas	18
a) Sobre las obligaciones de conservación y regeneración previstas en el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua	18
b) Sobre la aplicación del artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua a proyectos	19
c) Sobre el buen estado de las aguas	19
d) Sobre las excepciones a los objetivos medioambientales	20
3. Sobre la segunda cuestión prejudicial: sobre la necesidad de planes hidrológicos para las demarcaciones hidrográficas	20
4. Sobre la segunda parte de la tercera cuestión: objetivos lícitos de un trasvase	22
5. Sobre la tercera parte de la tercera cuestión: examen de alternativas	23
6. Sobre la cuarta cuestión: efectos anticipados de la Directiva marco sobre el agua	24
a) Sobre la jurisprudencia relativa a los efectos anticipados de las directivas	24
b) Sobre la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica	24
c) Sobre el asunto principal	26
7. Sobre la quinta cuestión: participación del público	28
B. Sobre la Directiva ERMA	29
C. Sobre la Directiva EEM	31
1. Sobre la séptima cuestión: ámbito de aplicación material de la Directiva EEM	31
a) Sobre el concepto de «planes y programas»	32
b) Sobre la obligación de evaluación de planes hidrológicos	32
2. Sobre la octava cuestión: aplicabilidad <i>ratione temporis</i>	33
a) Sobre la preparación de los planes hidrológicos	33
b) Sobre la preparación de un plan de trasvase del Acheloos	34
c) Conclusión sobre la octava cuestión	34
3. Sobre la novena cuestión: alcance de la evaluación medioambiental	35

D. Protección de la naturaleza	36
1. Sobre la décima cuestión – Protección de los lugares propuestos en el momento de la adopción de la Ley nº 3481/2006	36
a) Sobre la protección provisional de lugares propuestos	37
b) Sobre la protección de los lugares tras su inscripción en la lista comunitaria	37
c) Conclusión sobre la décima cuestión	40
2. Sobre la undécima cuestión	40
a) Sobre la aplicabilidad del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats	40
b) Sobre el artículo 6, apartados 2 y 4, de la Directiva sobre los hábitats	41
c) Conclusión sobre la undécima cuestión	42
3. Sobre la cuestión duodécima: motivos imperiosos de interés público de primer orden .	42
4. Sobre la cuestión decimotercera: medidas dirigidas a garantizar la coherencia de Natura 2000	43
5. Sobre la decimocuarta cuestión: transformación de un ecosistema fluvial	44
V. Conclusión	45

I. Introducción

1. Desde hace más de 20 años las autoridades griegas trabajan en el proyecto de desviación parcial de río Acheloos, que fluye por la Grecia Occidental, al río Peneo, que recorre la Grecia Oriental, y utilizar su curso superior para la producción de energía. Sin embargo, el Symvoulío tis Epikrateias (en lo sucesivo, «Consejo de Estado») ha anulado en reiteradas ocasiones las correspondientes decisiones de autorización. El procedimiento principal versa sobre la validez de una ley de 2006 que autorizó de nuevo el proyecto.

2. El punto central de la muy amplia y compleja petición de decisión prejudicial radica en la cuestión de si esta ley debe apreciarse con arreglo a la Directiva marco sobre el agua,² y en ese caso en qué medida, a pesar de que, en el momento de la promulgación de dicha ley, aún estaba transcurriendo el período transitorio relativo a las obligaciones pertinentes derivadas de esta Directiva. Además, ha de elucidarse en qué medida es compatible con la Directiva ERMA³ remitirse en el procedimiento legislativo a una evaluación de impacto ambiental realizada en un procedimiento administrativo

2 — Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327, p. 1), en la versión de la Decisión nº 2455/2001/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2001, por la que se aprueba la lista de sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas (DO L 331, p. 1).

3 — 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 (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en la versión de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente (DO L 156, p. 17).

anterior. Asimismo, se pregunta si era aplicable la Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente⁴ (en lo sucesivo, «Directiva EEM»; EEM es la abreviatura de evaluación estratégica medioambiental) y si, en su caso, era necesario, además de la citada evaluación de impacto ambiental, una evaluación conforme a la Directiva EEM. Por último, han de examinarse varias cuestiones sobre la protección de los lugares Natura 2000 afectados con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.⁵

II. Marco normativo

A. Derecho de la Unión

1. Directiva marco sobre el agua

3. Los objetivos medioambientales esenciales de la Directiva marco sobre el agua y las eventuales excepciones se recogen en el artículo 4:

«1. Al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca:

a) para las aguas superficiales

- i) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,
- ii) los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de la aplicación del inciso iii) por lo que respecta a las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado [4], de la aplicación de los apartados 4, 5 y 6 y no obstante lo dispuesto en el apartado 7,
- iii) los Estados miembros protegerán y mejorarán todas las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 4 y de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,

[...]

sin perjuicio de los acuerdos internacionales pertinentes mencionados en el artículo 1 que afecten a las partes implicadas;

b) para las aguas subterráneas

4 — Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DO L 197, p. 30).

5 — 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 la versión del Reglamento (CE) n° 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, sobre la adaptación a la Decisión 1999/468/CE del Consejo de las disposiciones relativas a los comités que asisten a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado CE (DO L 284, p. 1).

[...]

3. Los Estados miembros podrán calificar una masa de agua superficial de artificial o muy modificada, cuando:

- a) los cambios de las características hidromorfológicas de dicha masa que sean necesarios para alcanzar su buen estado ecológico impliquen considerables repercusiones negativas en:
 - i) el entorno en sentido amplio,
 - ii) la navegación, incluidas las instalaciones portuarias, o las actividades recreativas,
 - iii) las actividades para las que se almacena el agua, tales como el suministro de agua potable, la producción de energía o el riego,
 - iv) la regulación del agua, la protección contra las inundaciones, el drenaje de terrenos, u
 - v) otras actividades de desarrollo humano sostenible igualmente importantes;
- b) los beneficios derivados de las características artificiales o modificadas de la masa de agua no puedan alcanzarse razonablemente, debido a las posibilidades técnicas o a costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.

Tal calificación y sus motivos se mencionarán específicamente en los planes hidrológicos de cuenca establecidos en virtud del artículo 13 y se revisarán cada seis años.

[...]

5. Los Estados miembros podrán tratar de lograr objetivos medioambientales menos rigurosos que los exigidos con arreglo al apartado 1 respecto de masas de agua determinadas cuando estén tan afectadas por la actividad humana, con arreglo al apartado 1 del artículo 5, o su condición natural sea tal que alcanzar dichos objetivos sea inviable o tenga un coste desproporcionado, y se cumplan todas las condiciones siguientes:

- a) que las necesidades socioeconómicas y ecológicas a las que atiende dicha actividad humana no puedan lograrse por otros medios que constituyan una alternativa ecológica significativamente mejor que no suponga un coste desproporcionado;
- b) que los Estados miembros garanticen:
 - para las aguas superficiales, el mejor estado ecológico y estado químico posibles teniendo en cuenta las repercusiones que no hayan podido evitarse razonablemente debido a la naturaleza de la actividad humana o de la contaminación,

[...]

- c) que no se produzca deterioro ulterior del estado de la masa de agua afectada;
- d) que el establecimiento de objetivos medioambientales menos rigurosos y las razones para ello se mencionen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que dichos objetivos se revisen cada seis años.

[...]

7. No se considerará que los Estados miembros han infringido la presente Directiva cuando:

- el hecho de no lograr un buen estado de las aguas subterráneas, un buen estado ecológico o, en su caso, un buen potencial ecológico, o de no evitar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o subterránea se deba a nuevas modificaciones de las características físicas de una masa de agua superficial o a alteraciones del nivel de las masas de agua subterránea, o
- el hecho de no evitar el deterioro desde el excelente estado al buen estado de una masa de agua subterránea se deba a nuevas actividades humanas de desarrollo sostenible,

y se cumplan las condiciones siguientes:

- a) que se adopten todas las medidas factibles para paliar los efectos adversos en el estado de la masa de agua;
- b) que los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 y que los objetivos se revisen cada seis años;
- c) que los motivos de las modificaciones o alteraciones sean de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que supone el logro de los objetivos establecidos en el apartado 1 se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible; y
- d) que los beneficios obtenidos con dichas modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.

8. Al aplicar los apartados 3, 4, 5, 6 y 7, cada Estado miembro velará por que esta aplicación no excluya de forma duradera o ponga en peligro el logro de los objetivos de la presente Directiva en otras masas de agua de la misma demarcación hidrográfica y esté en consonancia con la aplicación de otras normas comunitarias en materia de medio ambiente.

9. Deben tomarse medidas para asegurarse de que la aplicación de las nuevas disposiciones, incluyendo la de los apartados 3, 4, 5, 6 y 7, garantizan como mínimo el mismo nivel de protección que las normas comunitarias vigentes.»

4. De conformidad con el artículo 5 de la Directiva marco sobre el agua, los Estados miembros debían realizar antes del 22 de diciembre de 2004 un análisis de determinadas características de cada demarcación hidrográfica. Con arreglo al artículo 8 de la Directiva marco sobre el agua, los Estados miembros debían elaborar programas de seguimiento del estado de las aguas antes del 22 de diciembre de 2006. De conformidad con el artículo 15, apartado 2, deben informar a la Comisión sobre ambas medidas en un plazo de tres meses.

5. El artículo 11 regula los programas de medidas que los Estados miembros deben establecer para las demarcaciones hidrográficas. El plazo para su elaboración está establecido en el apartado 7:

«Los programas de medidas se establecerán a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la presente Directiva y todas las medidas serán operativas a más tardar doce años después de esa misma fecha.»

6. El artículo 13 de la Directiva marco sobre el agua regula la elaboración de planes hidrológicos de cuenca para las demarcaciones hidrográficas. El apartado 1 obliga a su elaboración y el apartado 6 contiene el plazo para su publicación:

«1. Los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para cada demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio.

[...]

6. Los planes hidrológicos de cuenca se publicarán a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la presente Directiva.»

7. El artículo 14 de la Directiva marco sobre el agua contiene normas sobre la participación del público:

«1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes:

- a) un calendario y un programa de trabajo sobre la elaboración del plan, con inclusión de una declaración de las medidas de consulta que habrán de ser adoptadas, al menos tres años antes del inicio del período a que se refiera el plan;
- b) un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en la cuenca hidrográfica en materia de gestión de aguas, al menos dos años antes del inicio del período a que se refiera el plan;
- c) ejemplares del proyecto de plan hidrológico de cuenca, al menos un año antes del inicio del período a que se refiera el plan.

Previa solicitud, se permitirá el acceso a los documentos y a la información de referencia utilizados para elaborar el plan hidrológico de cuenca.

2. Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas.

[...]»

8. El plazo de transposición de la Directiva marco sobre el agua expiró el 22 de diciembre de 2003, de conformidad con el artículo 24.

2. Directiva ERMA

9. El artículo 2, apartado 1, establece el objetivo de la Directiva ERMA:

«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. Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

10. Sin embargo, el artículo 1, apartado 5, de la Directiva ERMA contiene una excepción para los actos legislativos:

«La presente Directiva no se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo.»

11. El artículo 5 de la Directiva ERMA determina la información que debe indicarse en el marco de una evaluación de impacto ambiental:

«1. En el caso de proyectos que, en aplicación del artículo 4, deban ser objeto de una evaluación de impacto ambiental de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que el promotor suministre en la forma adecuada la información especificada en el Anexo IV, en la medida en que:

- a) los Estados miembros consideren que la información es pertinente en una fase dada del procedimiento de autorización y para las características concretas de un proyecto o de un tipo de proyecto determinado y de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados;
- b) los Estados miembros consideren que es razonable exigir al promotor que reúna esta información, habida cuenta, entre otras cosas, de los conocimientos y métodos de evaluación existentes.»

12. En los puntos 12 y 15 del anexo I de la Directiva ERMA se hace mención de los proyectos de trasvase de recursos hídricos y de construcción de presas.

3. Directiva EEM

13. En el artículo 2, letra a), de la Directiva EEM se definen los conceptos de «planes y programas»:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

- a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:
 - cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y
 - que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;

[...]»

14. El artículo 3 de la Directiva EEM determina qué planes y programas deben someterse a evaluación. Resultan pertinentes en particular los apartados 1 a 5:

«1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

- a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, o

b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE.

3. Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los Estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

4. En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los Estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

5. Los Estados miembros determinarán si algún plan o programa contemplado en los apartados 3 y 4 puede tener efectos significativos en el medio ambiente, ya sea estudiándolos caso por caso o especificando tipos de planes y programas, o combinando ambos métodos. A tal efecto, los Estados miembros tendrán en cuenta en cualquier caso los criterios pertinentes establecidos en el anexo II, a fin de garantizar que los planes y programas con efectos previsiblemente significativos en el medio ambiente queden cubiertos por la presente Directiva.

[...]»

15. El artículo 11 de la Directiva EEM regula su relación con los requisitos de la Directiva ERMA y con otros procedimientos de evaluación medioambiental:

«1. La evaluación medioambiental realizada de conformidad con la presente Directiva se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva 85/337/CEE ni de cualquier otra norma comunitaria.

2. Para aquellos planes y programas para los que existe obligación de efectuar una evaluación de sus efectos en el medio ambiente a la vez en virtud de la presente Directiva y de otras normas comunitarias, los Estados miembros podrán establecer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la legislación comunitaria correspondiente, con objeto, entre otras cosas, de evitar la duplicación de las evaluaciones.

[...]»

16. De conformidad con su artículo 13, apartado 1, la Directiva EEM debía transponerse antes del 21 de julio de 2004.

17. El artículo 13, apartado 3, regula la aplicación *ratione temporis* de la Directiva EEM. En principio, se aplica únicamente a procedimientos que hayan sido iniciados tras la expiración del plazo de transposición. Para los procedimientos iniciados con anterioridad se aplicará únicamente con restricciones:

«La obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4 se aplicará a los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior a la fecha mencionada en el apartado 1. Los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior a esta fecha y cuya adopción o presentación al procedimiento legislativo se produzca transcurridos más de 24 meses a partir de esta fecha serán objeto de la obligación a que hace referencia el apartado 1 del artículo 4, salvo cuando los Estados miembros decidan, caso por caso, que esto es inviable e informen al público de su decisión.»

4. Directiva sobre las aves

18. El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres⁶ (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), prevé que los Estados miembros harán constar las zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») que resulten más adecuadas para la protección de las aves que figuran en el anexo I de la Directiva y de las especies migratorias.

19. El artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves establece la protección de las ZPE:

«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. Directiva sobre los hábitats

20. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, y el anexo III (etapa 1) de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros propondrán a la Comisión la lista de lugares con indicación de los tipos de hábitats naturales de los enumerados en el anexo I y de las especies autóctonas de las enumeradas en el anexo II existentes en dichos lugares. La Comisión elegirá de entre estas propuestas, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, y el anexo III (etapa 2), los lugares que recogerá en una lista de lugares de importancia comunitaria (en lo sucesivo, «LIC»).

21. El artículo 4, apartado 5, de la Directiva sobre los hábitats regula la aplicación *ratione temporis* de las disposiciones en materia de protección de los lugares:

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

22. Mediante la Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea,⁷ se recogieron en la lista, entre otros, los siguientes lugares:

- «Delta Achelouu, Limnothalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas» (GR2310001),
- «Limni Amvrakia» (GR2310007),
- «Limni Ozeros» (GR2310008),
- «Limnes Trichonida kai Lysimachia» (GR2310009) y
- «Aspropotamos» (GR1440001).⁸

23. Según el banco de datos EUR-Lex, esta Decisión fue notificada a los Estados miembros el 19 de julio de 2006⁹ y fue publicada en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 21 de septiembre de 2006.

6 — DO L 103, p. 1; EE 15/02, p. 125, en la versión del Reglamento (CE) n° 807/2003 del Consejo, de 14 de abril de 2003, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE las disposiciones relativas a los comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución previstas en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (unanimidad) (DO L 122, p. 36), posteriormente consolidada mediante la Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009 (DO 2010, L 20, p. 7).

7 — DO L 259, p. 1.

8 — En la petición de decisión prejudicial se indica a este respecto —presumiblemente por error— el código GR2310001.

9 — [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613\(1\):DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0613(1):DE:NOT).

24. Las disposiciones en materia de conservación de lugares están recogidas en el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats:

«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.»

25. El artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats traslada estas disposiciones a las ZPE previstas en la Directiva sobre las aves.

B. *Derecho griego*

26. La Directiva marco sobre el agua ha sido transpuesta mediante la Ley n° 3199/2003¹⁰ y el Decreto Presidencial n° 51/2007.¹¹ El caso de autos versa sobre las modificaciones de la Ley n° 3199/2003 introducidas por la Ley n° 3481/2006.¹²

27. El artículo 9 de la Ley n° 3481/2006 introduce un apartado 5 en el artículo 7 de la Ley n° 3199/2003:

«5. Hasta la aprobación del Programa nacional de gestión y de protección de los recursos hídricos del Estado y la adopción de los planes autónomos de gestión de la regiones, se permitirá la captación de agua de una determinada cuenca hidrográfica, así como su trasvase a otra cuenca hidrográfica, sobre la base de un plan hidrológico autorizado de dichas cuencas para:

a) satisfacer una necesidad urgente de abastecimiento de agua para uso privado en ciudades y asentamientos urbanos,

[...],

10 — FEK A' 280 de 9 de diciembre de 2003.

11 — FEK A' 54 de 8 de marzo de 2007.

12 — FEK A' 162 de 2 de agosto de 2006.

d) la producción de energía para grandes centrales hidroeléctricas de potencia superior a 50 MW [...]»

28. El artículo 13 de la Ley n° 3481/2006 se aplica al proyecto objeto del litigio:

«1. Las obras de desviación parcial de la parte superior del curso del río Acheloos hacia Tesalia constituirán intervenciones de amplia escala y de relevancia nacional.

2. Se aprueba el plan hidrológico de las cuencas de los ríos Acheloos y Peneo de Tesalia [...].

3. Se aprueban los límites y requisitos medioambientales relativos a la realización y al funcionamiento de las obras de desviación parcial de la parte superior del curso del río Acheloos hacia Tesalia, respecto a los cuales se han aplicado en su integridad todos los procedimientos, incluidos los de publicidad y consulta del público interesado y de los servicios afectados, que se prevén en las disposiciones vigentes en la normativa nacional y comunitaria en materia medioambiental y de protección de las antigüedades y del patrimonio cultural. [...]

4. Las obras públicas y las obras de la Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (Empresa pública de energía eléctrica; en lo sucesivo, «DEI»), respecto a las cuales se ha convocado un concurso público y que han sido finalizadas o se hallan en fase de ejecución y versan sobre obras de desviación de la parte superior del curso del río Acheloos hacia Tesalia, así como las obras de producción de energía eléctrica, podrán funcionar o podrá finalizarse su ejecución de conformidad con el plan hidrológico aprobado y los requisitos medioambientales definidos con las modalidades descritas en el apartado anterior.»

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

29. El proyecto de que conoce el órgano jurisdiccional remitente versa sobre la desviación parcial de la parte superior del curso del río Acheloos (Grecia Occidental) hacia el río Peneo (Grecia Oriental, en concreto Tesalia). Además del trasvase en sí, el proyecto comprende también diversas presas que se pretende utilizar para la producción de energía.

30. El Acheloos, con una longitud de 220 km y una anchura de hasta 90 m, nace en la cadena montañosa de Pindo, en la zona de Metsovo, y, con la aportación de las aguas de numerosos afluentes, desemboca al oeste de Misolungi en el golfo de Patras; atraviesa una de las cuencas hidrográficas más importantes del país y constituye un ecosistema fluvial particularmente importante.

31. El Peneo también nace en la cadena montañosa de Pindo, pero fluye en dirección este a través de la meseta de Tesalia y desemboca en el golfo de Salónica.

32. Para la realización de la obra se adoptaron varios decretos ministeriales y, por último, la Ley n° 3481/2006.

33. En particular, mediante decretos interministeriales de 1991 y 1992 se aprobaron inicialmente los requisitos en materia medioambiental para determinadas obras técnicas comprendidas en el plan global de desviación de las aguas del río Acheloos hacia Tesalia. Los decretos interministeriales de que se trata fueron anulados en 1994 mediante decisiones del Consejo de Estado griego.

34. A raíz de dichas decisiones, el Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Obras Públicas se hizo cargo de la elaboración de un estudio unitario de las repercusiones medioambientales de todas las obras de desviación. En 1995 se adoptaron dos decretos ministeriales relativos a la ubicación de las obras y a la aprobación de los requisitos medioambientales. Los decretos de que se trata fueron igualmente anulados mediante decisión del Consejo de Estado de 2000.

35. Después de esta decisión de anulación del Consejo de Estado griego, el Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Obras Públicas elaboró un estudio complementario sobre las repercusiones medioambientales de la desviación del río Acheloos hacia Tesalia. En 2003 se adoptó un decreto interministerial de aprobación de los requisitos medioambientales para la ejecución y funcionamiento de la obra. Este decreto interministerial fue anulado mediante decisión del Consejo de Estado de 2005.

36. En consecuencia, el 6 de julio de 2006 se introdujeron propuestas normativas en el procedimiento de adopción de la Ley n° 3481/2006, que preveían planes hidrológicos para las cuencas del Acheloos y del Peneo y la autorización de las obras mencionadas. La Ley fue aprobada con estas normas y entró en vigor con su publicación el 2 de agosto de 2006.

37. En el procedimiento principal, la Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias (Administración autónoma provincial de Etolia-Acarmania) solicitó, entre otras cosas, que se declare la nulidad del proyecto en su totalidad. Para pronunciarse sobre esta solicitud, el Consejo de Estado griego formula al Tribunal de Justicia las 14 cuestiones siguientes:

«1) Mediante el artículo 13, apartado 6, de la Directiva marco sobre el agua, ¿se introduce simplemente un plazo máximo (22 de diciembre de 2009) para la elaboración de planes hidrológicos, o bien tal fecha constituye un plazo específico para la adaptación del Derecho interno a las disposiciones pertinentes de los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de dicha Directiva?

En caso de que el Tribunal de Justicia considere que la disposición examinada de la Directiva introduce simplemente un plazo máximo para la elaboración de planes hidrológicos, procederá plantear además la siguiente cuestión prejudicial:

2) Una normativa nacional que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado aún los planes para las demarcaciones hidrográficas que comprenden las cuencas hidrográficas desde y hacia las cuales se realizará el trasvase de agua, ¿se ajusta a las disposiciones de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de la Directiva marco sobre el agua, habida cuenta en particular de que, en virtud del artículo 2, apartado 15, de dicha Directiva, la principal unidad a efectos de la gestión de las cuencas hidrográficas es la demarcación hidrográfica a la que pertenece?

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior, deberá plantearse además la siguiente cuestión prejudicial:

3) ¿De conformidad con los artículos 2, 3, 5, 6, 9, 13 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, se permite trasvasar agua de una demarcación hidrográfica a otra demarcación hidrográfica cercana? En caso de respuesta afirmativa, ¿ese trasvase ha de destinarse únicamente a la satisfacción de las necesidades de agua para uso privado o puede destinarse también al riego o a la producción de energía? En cualquier caso, ¿es necesaria, de conformidad con las disposiciones de la Directiva antes mencionada, una decisión de la Administración motivada y adoptada sobre la base del preceptivo estudio científico, que constatare que la demarcación hidrográfica de destino no puede hacer frente con sus recursos hídricos a sus necesidades de agua para uso privado, riegos y otros fines?

En caso de que el Tribunal de Justicia responda a la primera cuestión declarando que el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2000/60/CE no introduce simplemente un plazo máximo (22 de diciembre de 2009) para la elaboración de planes hidrológicos, sino que se establece un plazo específico para la adaptación del Derecho interno a las disposiciones pertinentes de los artículos 3, 4, 5, 6, 9, 13 y 15 de dicha Directiva, procederá plantear además la siguiente cuestión prejudicial:

4) Una normativa nacional, adoptada dentro del plazo específico de adaptación del Derecho interno antes mencionado, que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado aún los planes para las demarcaciones hidrográficas que

comprenden las cuencas hidrográficas desde y hacia las cuales se realizará el trasvase de agua, ¿pone por sí sola en peligro el efecto útil de la citada Directiva o bien, al examinarse si se ha puesto en peligro el efecto útil de la misma, han de tenerse en cuenta criterios tales como el alcance de las intervenciones previstas y los objetivos del trasvase de agua?

- 5) ¿Es conforme con los artículos 13, 14 y 15 de la Directiva 2000/60/CE, que versan sobre los procedimientos de información, consulta y participación del público, una normativa adoptada por un parlamento nacional mediante la cual se aprueban los planes hidrológicos de cuenca, si las normas nacionales pertinentes no prevén una fase de consulta al público en el curso del procedimiento ante el parlamento nacional y de los elementos del expediente no se desprende que se haya seguido el procedimiento de consulta ante la administración previsto en la Directiva?
- 6) De conformidad con la Directiva ERMA, ¿satisface los requisitos de información y de participación del público establecidos en los artículos 1, 2, 5, 6, 8 y 9 de dicha Directiva un estudio de impacto ambiental que versa sobre la construcción de diques y el trasvase de agua, presentado para su aprobación ante el parlamento nacional después de la anulación judicial del acto mediante el que había sido aprobado y respecto del cual ya se había realizado el procedimiento de publicidad, sin desarrollar nuevamente tal procedimiento?
- 7) ¿Queda comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva EEM un plan de desviación de un río que:
 - a) entraña la construcción de diques y el trasvase de agua de una demarcación hidrográfica a otra;
 - b) está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre el agua;
 - c) versa sobre obras previstas por la Directiva ERMA, y
 - d) puede tener repercusiones sobre el medio ambiente en zonas mencionadas en la Directiva sobre los hábitats?

En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, deberá plantearse además la siguiente cuestión prejudicial:

- 8) De conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva EEM, ¿pueden considerarse como actos formales preparatorios adoptados antes del 21 de julio de 2004, de modo que no exista obligación de elaborar un estudio de evaluación estratégica medioambiental, los actos relativos a la obra controvertida y que fueron anulados con carácter retroactivo mediante resoluciones judiciales?

En caso de respuesta negativa a la cuestión prejudicial precedente, deberá plantearse además la siguiente cuestión prejudicial:

- 9) De conformidad con el artículo 11, apartado 2, de la Directiva EEM, en caso de que un plan quede comprendido simultáneamente en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva ERMA, que prevén también una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente de la obra, ¿para cumplir las disposiciones de la Directiva EEM, bastan los estudios efectuados sobre la base de lo previsto en la Directiva marco sobre el agua y la Directiva ERMA, o es necesario efectuar un estudio autónomo de evaluación estratégica medioambiental?

- 10) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva sobre los hábitats, las zonas que estaban comprendidas en las listas nacionales de lugares de importancia comunitaria (LIC), que finalmente han sido incluidas en la lista comunitaria de LIC, ¿estaban comprendidas en el ámbito de protección de la Directiva sobre los hábitats 92/43/CEE antes de la publicación de la Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta una lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea?
- 11) ¿Es posible, de conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva sobre los hábitats, que las autoridades nacionales competentes concedan una autorización para la realización de un plan de desviación de aguas, no directamente relacionado con la preservación de un área comprendida en una zona de protección especial o necesario para la misma, cuando en todos los estudios aportados al expediente relativo a dicha obra se hace constar la falta absoluta de elementos o la ausencia de datos fiables y actuales relativos a las especies de aves de esa área?
- 12) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva sobre los hábitats, ¿los motivos por los cuales se ha acometido un plan de desviación de aguas, relativos principalmente al riego y, de forma subsidiaria, a las necesidades hídricas para uso privado, pueden constituir el interés público de primer orden exigido por la Directiva, de modo que se permita la realización de tal obra a pesar de su impacto negativo en las áreas protegidas por la Directiva antes mencionada?

En caso de respuesta afirmativa a la pregunta anterior, procederá plantear asimismo la siguiente cuestión prejudicial:

- 13) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva sobre los hábitats, para determinar la idoneidad de las medidas compensatorias necesarias para garantizar la protección de la coherencia global de un lugar Natura 2000 que resulta perjudicado por un plan de desviación de aguas, ¿deben tomarse en consideración criterios tales como el alcance de tal desviación y la dimensión de las obras que exige?
- 14) De conformidad con los artículos 3, 4 y 6 de la Directiva sobre los hábitats, interpretados a la luz del principio de desarrollo sostenible, consagrado en el artículo 6 CE (actualmente artículo 11 TFUE), ¿pueden las autoridades nacionales competentes conceder una autorización para la ejecución de un plan de desviación de aguas en un lugar Natura 2000, no directamente relacionado con la protección de la cohesión de tal sitio ni necesario para la misma, en caso de que de la evaluación del impacto ambiental del plan de que se trata se deduzca que daría lugar a la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial?»

38. Han presentado observaciones escritas la Administración autónoma provincial de Etolia-Acarmania y otros (Grecia Occidental), las Administraciones autónomas provinciales de Larisa, Magnisia,¹³ Karditsa y Trikala y otros¹⁴ (Tesalia), la empresa eléctrica Dimosia Epicheirisi Ilektrismou (DEI), la República Helénica, el Reino de Noruega y la Comisión Europea. Excepto Noruega, todas estas partes estuvieron igualmente representadas en la vista celebrada el 24 de mayo de 2011.

IV. Apreciación jurídica

39. El Consejo de Estado plantea 14 complejas cuestiones de interpretación de cuatro directivas distintas que examinaré por orden: el punto central del asunto radica en la Directiva marco sobre el agua (véase el epígrafe A *infra*), que, por motivos temporales, resulta aplicable en esencia a través de sus efectos anticipados.¹⁵ A continuación ha de responderse a una cuestión relativa a la Directiva

13 — El escrito de la Administración autónoma provincial de Magnisia coincide en una amplia medida con partes del escrito de DEI.

14 — Los escritos de la Administración autónoma provincial de Karditsas y de la Administración autónoma provincial de Trikala y otros son idénticos en una amplia medida.

15 — Véase sección A.6 *infra*, puntos 97 y ss.

ERMA, en concreto en relación con los requisitos establecidos por esta Directiva para la autorización de un proyecto mediante ley (véase el epígrafe B *infra*). Asimismo, ha de examinarse la aplicabilidad material y temporal de la Directiva EEM, así como la posibilidad de la evaluación medioambiental combinada conforme a esta Directiva, la Directiva marco sobre el agua y la Directiva ERMA (véase el epígrafe C *infra*). Por último, examinaré varias cuestiones relativas a la aplicabilidad de la Directiva sobre los hábitats y los requisitos que ésta establece respecto al proyecto controvertido (véase el epígrafe D *infra*).

40. Con carácter preliminar ha de indicarse que la alegación de DEI según la cual el proyecto de construcción de la presa de Mesohora ha de separarse del proyecto global carece de pertinencia para el procedimiento prejudicial. Dado que el Consejo de Estado no ha planteado ninguna pregunta a este respecto, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse sobre tal alegación.

A. Sobre la Directiva marco sobre el agua

41. La primera cuestión del Consejo del Estado tiene por objeto que se dilucide si las disposiciones pertinentes de la Directiva marco sobre el agua ya eran aplicables a la Ley n° 3481/2006 (véase el epígrafe 1 *infra*). A continuación ha de aclararse si es lícito el trasvase de agua entre cuencas hidrográficas (véase el epígrafe 2 *infra*), si tal trasvase presupone la elaboración de planes hidrológicos en el sentido de la Directiva marco sobre el agua (véase el epígrafe 3 *infra*), qué objetivos pueden justificar un trasvase (véase el epígrafe 4 *infra*) y en qué medida deben buscarse alternativas (véase el epígrafe 5 *infra*). Dado que llego a la conclusión de que estas normas no eran aplicables *ratione temporis*, sus efectos anticipados revisten una importancia esencial (véase el epígrafe 6 *infra*). Por último, el Consejo de Estado pregunta también por la participación necesaria del público en la adopción de planes hidrológicos conforme a la Directiva marco sobre el agua (véase el epígrafe 7 *infra*).

1. Sobre la primera cuestión: momento de aplicación del artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua

42. Mediante la primera cuestión, el Consejo de Estado desea saber si el artículo 13, apartado 6, de la Directiva marco sobre el agua establece únicamente un plazo máximo para la elaboración de planes hidrológicos o bien un plazo especial para la transposición de las disposiciones que se refieren a dichos planes.

43. El artículo 13, apartado 6, de la Directiva marco sobre el agua prevé que los planes hidrológicos se publicarán a más tardar nueve años después de la entrada en vigor de la Directiva, es decir, el 22 de diciembre de 2009. En cambio, el plazo de transposición de la Directiva de conformidad con el artículo 24, ya expiró el 22 de diciembre de 2003.

44. Para el procedimiento principal y la remisión prejudicial lo que interesa es sobre todo la interacción entre los planes hidrológicos y el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua. Esta disposición contiene los objetivos medioambientales esenciales de la Directiva. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, es decir, por ejemplo, del río Acheloos. El artículo 4, apartado 1, letra a), incisos ii) y iii), obliga además a proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar 15 años después de la entrada en vigor de la Directiva, es decir, el 22 de diciembre de 2015.

45. En principio, Grecia debía transponer también el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua dentro del plazo de tres años establecido en el artículo 24.¹⁶ No obstante, los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, no se aplican a cualquier actuación, sino únicamente *en relación con* la puesta en práctica de los *programas de medidas* especificados en los *planes hidrológicos*. Los planes hidrológicos están sujetos al período transitorio de nueve años establecido en el artículo 13, apartado 6. Se aplica el mismo plazo conforme al artículo 11, apartado 7, a la elaboración de los programas de medidas. Para la ejecución de estos programas de medidas existe un plazo adicional de tres años, es decir, hasta el 22 de diciembre de 2012.

46. En consecuencia, estos planes y programas deben existir y ser ejecutados partir del 22 de diciembre de 2009. Los programas de medidas deberán haberse ejecutado no más tarde del final del año siguiente. Así pues, las autoridades griegas están obligadas desde finales de 2009 a aplicar el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua, es decir, deben examinar si las medidas ya autorizadas, por ejemplo el proyecto de trasvase, pueden seguir siendo ejecutadas a la luz de los objetivos medioambientales o si deben ser modificadas e incluso posiblemente eliminadas.

47. Ahora bien, es posible que las obligaciones existentes desde finales de 2009 no tengan relevancia directa para el asunto principal, que versa sobre la validez de ciertas disposiciones de la Ley n° 3481/2006. En efecto, ha de considerarse que a este respecto, de conformidad con la normativa procesal interna aplicable, resulta pertinente la situación jurídica existente en el momento de la adopción de la Ley. Pues bien, en 2006, de conformidad con los artículos 13, apartado 6, y 11, apartado 7, de la Directiva marco sobre el agua todavía no era necesario que existieran los planes hidrológicos o los programas de medidas. Sin tales planes y programas no podían aplicarse aún las obligaciones establecidas en el artículo 4, a pesar de la expiración del plazo de transposición.

48. No obstante, mediante el artículo 13, apartado 2, de la Ley n° 3481/2006 se aprobaron los planes hidrológicos para los ríos Acheloos y Peneo. Si el Consejo de Estado declarase que dichos planes son planes en el sentido del artículo 13 de la Directiva marco sobre el agua, podría llegar también a la conclusión de que el proyecto controvertido es parte de un programa de medidas en el sentido del artículo 11 de la Directiva.

49. En consecuencia, también cabría entender la primera cuestión en el sentido de si el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua ya era aplicable cuando no habían expirado todavía los plazos para el establecimiento de los presupuestos para su aplicación, pero dichos presupuestos ya existían.

50. A este respecto ha de hacerse constar en primer lugar que, de conformidad con la sistemática normativa de la Directiva, no existía todavía en el momento controvertido una obligación en tal sentido. La obligación de aplicación del artículo 4 nació tras la expiración del plazo para la elaboración de los planes hidrológicos y de los programas de medidas. Antes de esta fecha el Derecho de la Unión permitía que no se aplicase todavía al artículo 4.

51. Ello no excluye que las disposiciones *nacionales* de transposición de la Directiva marco sobre el agua, en particular del artículo 4, hubieran de aplicarse, con independencia del Derecho de la Unión, a los planes hidrológicos y programas de medidas elaborados con anterioridad.¹⁷ Normalmente, tales planes y programas deberían ser aplicados del mismo modo, según la voluntad del legislador que transpone la normativa comunitaria, antes y después de la expiración del plazo para su elaboración.

16 — Véase la sentencia de 30 de noviembre de 2006, Comisión/Luxemburgo (C-32/05, Rec. p. I-11323), en particular el apartado 63, en la que no se puso en cuestión la aplicación de este plazo para la transposición de las disposiciones de la Directiva marco sobre el agua.

17 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 7 de septiembre de 2006, Cordero Alonso (C-81/05, Rec. p. I-7569), apartado 29, y de 21 de julio de 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini y Eolica di Altamura (C-2/10, Rec. p. I-6561), apartado 70.

52. Ahora bien, el presente asunto reviste la particularidad de que el plan hidrológico controvertido y las eventuales medidas, en particular la autorización del proyecto de que se trata, se adoptaron mediante una ley que modificaba las disposiciones griegas dirigidas a la transposición de la Directiva marco sobre el agua.¹⁸ En consecuencia, parece improbable que la normativa interna de transposición de la Directiva marco sobre el agua pueda oponerse al proyecto controvertido.

53. Por consiguiente, debe responderse a la primera cuestión que los artículos 13, apartado 6, y 11, apartado 7, de la Directiva marco sobre el agua no establecen un plazo de transposición del artículo 4 de la Directiva, sino simplemente un plazo máximo para la elaboración de planes hidrológicos o programas de medidas. Antes de la expiración de dicho plazo, la Directiva no obliga a la aplicación del artículo 4.

54. A la vista de esta respuesta, muchos elementos abogan por sostener que las cuestiones segunda y tercera, planteadas únicamente con carácter condicional, sobre los requisitos que establece la Directiva marco sobre el agua para el trasvase de agua a otras cuencas, no revisten directamente un interés adicional para el Consejo de Estado. No obstante, podrían servir para aclarar la determinación de los efectos anticipados de la Directiva. Por tanto, las abordaré con carácter subsidiario en los epígrafes 2, 3, 4 y 5.

2. Sobre la primera parte de la tercera cuestión: admisibilidad del trasvase de agua a otras demarcaciones hidrográficas

55. En primer lugar, ha de examinarse la primera parte de la tercera cuestión, a saber, si un trasvase de agua desde una demarcación hidrográfica a otra demarcación hidrográfica cercana puede ser compatible con la Directiva marco sobre el agua.

56. A tal respecto, el Consejo de Estado hace constar ya que la Directiva marco sobre el agua no contiene ninguna norma sobre el trasvase de agua entre demarcaciones hidrográficas. Por tanto, considera acertadamente que no existe una prohibición total de trasvase de agua.

57. El hecho de que —como subraya el Consejo de Estado— la Directiva ERMA mencione en el número 12 de su anexo I las obras para el trasvase de recursos hídricos no cambia en nada cuanto antecede. DEI expone acertadamente que la Directiva ERMA ni autoriza ni prohíbe las obras mencionadas en sus anexos. El trasvase de agua entre dos demarcaciones hidrográficas puede perjudicar considerablemente al medio ambiente. En este caso cabría esperar que fuera incompatible con los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua. Sin embargo, el artículo 4 permite excepciones a estos objetivos en determinadas condiciones.

58. Por consiguiente, resulta pertinente sobre todo el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua.

a) Sobre las obligaciones de conservación y regeneración previstas en el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua

59. El artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva marco sobre el agua obliga a prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial y a ponerlas en buen estado antes de finalizar 2015. En el caso de las masas de agua artificiales o muy modificadas, debe alcanzarse cuando menos un buen potencial ecológico y un buen estado químico.

18 — Véase el punto 27 del marco normativo.

60. La cuestión de si el Acheloos ha de tener la consideración de masa de agua artificial o muy modificada habría de responderse de conformidad con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva marco sobre el agua. Ahora bien, antes de la ejecución de la obra de trasvase parece improbable tal clasificación. Por consiguiente, en lo sucesivo partiré de que este río no es una masa de agua artificial o muy modificada.

61. Por consiguiente, en principio Grecia debe prevenir, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva marco sobre el agua, cualquier deterioro del Acheloos e incluso adoptar medidas para mantener este río en un buen estado, si dicho estado no fuera bueno. Así pues, Grecia debe eliminar los efectos perjudiciales de los proyectos existentes y los deterioros de las aguas producidos en el pasado.

b) Sobre la aplicación del artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua a proyectos

62. El artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua no sólo contiene obligaciones en relación con los programas, sino que afecta también a proyectos concretos, en cualquier caso cuando éstos perjudican sensiblemente al estado de las aguas. En efecto, el artículo 4, apartado 7, permite, si concurren determinadas condiciones, que se deteriore el estado del agua mediante nuevos cambios. Estas operaciones pueden consistir, en particular, en proyectos.

63. Conforme a lo anterior, el proyecto de trasvase ha de incorporarse en principio al programa de medidas para la demarcación hidrográfica del Acheloos. En efecto, según el anexo VI, parte B, de la Directiva marco sobre el agua, tales programas pueden contener controles de extracción [inciso viii)] y proyectos de construcción [inciso xi)].

c) Sobre el buen estado de las aguas

64. En consecuencia, el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua sólo puede oponerse al trasvase de agua a otra demarcación hidrográfica si dicho trasvase impide el mantenimiento o el establecimiento de un buen estado de las aguas.

65. La Directiva marco sobre el agua define el estado de las aguas que se pretende alcanzar. De conformidad con el artículo 2, número 18, de la Directiva marco sobre el agua, el estado de las aguas superficiales es bueno si su estado ecológico y químico es al menos «bueno». El buen estado químico hace referencia, de conformidad con el artículo 2, número 24, a las concentraciones de contaminantes. Los requisitos para un buen estado ecológico se desprenden del artículo 2, número 22, y del anexo V.

66. Ciertamente, el trasvase parcial de un río, es decir, la extracción de grandes cantidades de agua de una demarcación hidrográfica, no está comprendida de forma expresa en los criterios de un buen estado de las aguas superficiales. Ahora bien, la Comisión alega fundadamente que el embalse de aguas superficiales para su trasvase parcial deteriora su estado. La reducción de la cantidad de agua también puede influir de forma negativa en el estado ecológico o químico de las mismas. Así, de conformidad con el anexo V, punto 1.1.1, de la Directiva marco sobre el agua, en el caso de los ríos, a la hora de analizar su estado habrá de tenerse en cuenta también la conexión con masas de agua subterránea, es decir, en particular la continuidad del río, y las condiciones morfológicas, es decir, la variación de profundidad y anchura del río, la estructura y el sustrato del lecho del río y la estructura de la zona ribereña. Conforme a lo anterior, el anexo VI, parte B, inciso vi), prevé que los programas de medidas podrán contener controles de extracción, mientras que el artículo 8, apartado 1, primer guión, inciso i), exige un seguimiento del volumen y el nivel de flujo en la medida en que sea pertinente para el estado ecológico y químico y el potencial ecológico de las aguas superficiales, y, de conformidad con el considerando cuadragésimo primero, en cuanto a los aspectos cuantitativos del agua, deben establecerse principios generales en el control de la captación y almacenamiento a fin de garantizar la sostenibilidad medioambiental de los sistemas acuáticos afectados.

67. Si, a la vista de cuanto antecede, el Consejo de Estado llegase a la conclusión de que el proyecto de trasvase impide el mantenimiento o el establecimiento de un buen estado de las aguas, sería incompatible con los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua.

d) Sobre las excepciones a los objetivos medioambientales

68. Ahora bien, una vulneración de los objetivos medioambientales no constituye un obstáculo insuperable para un proyecto. En efecto, el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua también contiene disposiciones sobre excepciones a los objetivos medioambientales.

69. El artículo 4, apartado 4, de la Directiva marco sobre el agua permite la prórroga de los plazos para establecer un buen estado. Ello se refiere en primer lugar a la obligación de regeneración de las aguas. En cambio, la prohibición de deteriorar las aguas no se relativiza. En consecuencia, esta disposición no es aplicable a la autorización de una medida que perjudique al estado de las aguas.

70. El artículo 4, apartado 5, de la Directiva marco sobre el agua permite, respecto a determinadas masas de agua, la consecución de objetivos medioambientales menos rigurosos, cuando estén tan afectadas por la actividad humana que alcanzar dichos objetivos sea inviable o tenga un coste desproporcionado, y se cumplan determinadas condiciones adicionales. Es posible que esta disposición devenga relevante tras la realización del proyecto de trasvase, pero no puede aplicarse todavía a la autorización del mismo.

71. El artículo 4, apartado 6, de la Directiva marco sobre el agua tampoco es pertinente, pues esta disposición sólo se refiere al deterioro temporal del estado de las masas de agua.

72. En el caso de un nuevo proyecto, como el que ha de analizarse aquí, la admisibilidad de una excepción a los principios medioambientales más bien debe apreciarse de conformidad con el artículo 4, apartado 7, de la Directiva marco sobre el agua. Esta disposición regula de forma detallada cómo puede justificarse una excepción a los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, respecto a nuevos proyectos debido a la existencia de un interés superior. Del artículo 4, apartados 8 y 9, se derivan otros requisitos exigibles a las excepciones del apartado 1. Los requisitos del artículo 4, apartados 7 a 9, se abordarán parcialmente en las restantes partes de las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

73. Así pues, en el caso de que el Tribunal de Justicia responda a la primera parte de la tercera cuestión del Consejo de Estado, la respuesta será, en resumen, la siguiente: la autorización para trasvasar agua de una demarcación hidrográfica a otra demarcación hidrográfica cercana es compatible con la Directiva marco sobre el agua si cumple los requisitos del artículo 4, apartados 1, 7, 8 y 9, de la Directiva marco sobre el agua.

3. Sobre la segunda cuestión prejudicial: sobre la necesidad de planes hidrológicos para las demarcaciones hidrográficas

74. Mediante la segunda cuestión, el Consejo de Estado desea saber si es compatible con la Directiva marco sobre el agua una normativa nacional que permite el trasvase de agua desde una determinada cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado todavía los planes para las demarcaciones hidrográficas que comprenden las cuencas hidrográficas.

75. A primera vista, esta cuestión parece ser de naturaleza hipotética, puesto que la Ley n° 3481/2006 tiene planes hidrológicos para las dos cuencas hidrográficas afectadas. No parece que las respectivas demarcaciones hidrográficas comprendan otras cuencas hidrográficas cuyos planes hidrológicos no estén todavía elaborados. Sin embargo, sí se cuestiona la validez de los planes adoptados. Además, el

Consejo de Estado sostiene la tesis de que, de conformidad con los artículos 3, apartado 1, 5, apartado 1, 11, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua, los planes hidrológicos y los programas de medidas no pueden adoptarse, como ocurre aquí, de forma aislada para determinadas cuencas, sino que se requiere un plan global a nivel nacional y regional. De otro modo, será en cualquier caso ilícito trasvasar agua desde una demarcación hidrográfica a otra. Así pues, no se trata sólo de saber si existen planes hidrológicos para las demarcaciones hidrográficas afectadas en concreto, sino también de saber si deben existir tales planes también para el resto de Grecia.

76. De conformidad con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua, todas las cuencas hidrográficas deberán estar incluidas en demarcaciones hidrográficas. Con arreglo al artículo 13, apartado 1, los Estados miembros velarán por que se elabore un plan hidrológico de cuenca para *cada* demarcación hidrográfica situada totalmente en su territorio. Con arreglo al artículo 11, apartado 1, también velarán por que se establezca para cada demarcación hidrográfica o para la parte de la demarcación hidrográfica internacional situada en su territorio, un programa de medidas, teniendo en cuenta los resultados de los análisis —que deberán realizarse con anterioridad— conforme al artículo 5, para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 4.

77. Si bien es cierto, pues, que los Estados miembros están obligados a elaborar un plan hidrológico para cada demarcación hidrográfica antes de la expiración del plazo, de estas disposiciones no se deduce directamente que el trasvase de agua entre demarcaciones hidrográficas sea ilícito en tanto no existan planes hidrológicos para todas las demarcaciones hidrográficas del Estado miembro.

78. Sin embargo, como ya se ha expuesto, el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua puede oponerse a tal trasvase si impide el mantenimiento o el establecimiento de un buen estado de las aguas superficiales. En el caso de autos el trasvase sólo sería lícito si se cumplieran las condiciones del artículo 4, apartado 7.

79. De conformidad con el artículo 4, apartado 7, letra b), de la Directiva marco sobre el agua, los motivos del proyecto que sean contrarios a los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, se consignarán y explicarán específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13, y dichos objetivos se revisarán cada seis años. Además, en toda excepción conforme al artículo 4, apartado 8, deberá velarse por que dicha excepción no excluya de forma duradera o ponga en peligro el logro de los objetivos de la Directiva en otras masas de agua de la *misma* demarcación hidrográfica.

80. De ello se sigue que las demarcaciones hidrográficas afectadas deben ser sometidas a un análisis en profundidad y que su gestión debe planificarse antes de que puedan ejecutarse medidas que sean incompatibles con los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua.

81. En cambio, la Directiva marco sobre el agua no contiene ninguna disposición que supedite expresamente tales medidas a un análisis *de otras* demarcaciones hidrográficas o a la elaboración de planes hidrológicos de las cuencas de dichas demarcaciones. Dichos análisis y planes sólo podrán exigirse en concreto si el recurso a otras demarcaciones hidrográficas constituye una alternativa posible al trasvase previsto.

82. En consecuencia, en el caso de que el Tribunal de Justicia responda a esta pregunta, debería declarar que las cuencas hidrográficas afectadas deberán ser analizadas en profundidad y su gestión deberá planificarse antes de que puedan ejecutarse medidas que sean incompatibles con los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua. Los análisis de otras demarcaciones hidrográficas y los correspondientes planes hidrológicos de las cuencas de dichas demarcaciones sólo serán necesarios si el recurso a dichas demarcaciones hidrográficas constituye una alternativa posible a las medidas previstas.

4. Sobre la segunda parte de la tercera cuestión: objetivos lícitos de un trasvase

83. Mediante la segunda parte de la tercera cuestión, el Consejo de Estado desea saber si el objetivo del trasvase debe ser exclusivamente la satisfacción de las necesidades de agua para uso privado o si puede destinarse también al riego y a la producción de energía.

84. A tal respecto, del artículo 4, apartado 7, letra c), de la Directiva marco sobre el agua se desprende que los motivos de las modificaciones deben ser de interés público superior y/o que los beneficios que para el medio ambiente y la sociedad supone el logro de los objetivos establecidos en el artículo 4, apartado 1, se vean compensados con los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible.

85. Por regla general, un suministro suficiente de agua potable para la población es de interés público superior y, además, reviste en principio una gran importancia para la salud humana. Por consiguiente, el decimoquinto considerando de la Directiva marco sobre el agua califica el abastecimiento de agua como servicio de interés general.

86. Por lo demás, las Administraciones provinciales autónomas de Karditsa y Trikala subrayan acertadamente que el artículo 4, apartado 3, letra a), inciso iii), de la Directiva marco sobre el agua, además del suministro de agua potable, también reconoce la producción de energía y el riego, en principio, como intereses públicos legítimos. Ahora bien, los dos intereses mencionados en último lugar revisten una importancia inferior a la del suministro de agua potable, puesto que su naturaleza es primordialmente de carácter económico.

87. No obstante, a pesar de sus desventajas para el medio ambiente, la energía hidráulica es un típico ejemplo de producción de energía sostenible.

88. Tampoco ha de excluirse de antemano que el riego de superficies agrícolas deba verse como un interés público superior o —quizá— como una medida de desarrollo sostenible. En efecto, puede constituir un objetivo legítimo de la política agrícola de los Estados miembros permitir el riego en determinadas regiones.

89. Ahora bien, el reconocimiento de estos objetivos no significa forzosamente que justifiquen el proyecto. En efecto, las dos variantes del objetivo que ha de justificarse, mencionadas en el artículo 4, apartado 7, letra c), de la Directiva marco sobre el agua, acaban por traducirse en una ponderación entre los beneficios de la medida y los efectos perjudiciales sobre el mantenimiento o establecimiento de un buen estado de las aguas. Se prevé expresamente una ponderación respecto a las medidas que benefician a la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana y el desarrollo sostenible. Con mayor motivo, para ser reconocido como «superior», cualquier otro interés público —por naturaleza menos importante— de una medida deberá tener mayor peso que los efectos perjudiciales de la medida.

90. Para realizar esta ponderación los Estados miembros tienen un margen de apreciación razonable, dado que se trata de una decisión compleja con elementos predictivos.¹⁹ Ahora bien, en particular a la vista del interés en el riego, ha de tenerse en cuenta la alegación formulada por la Administración provincial autónoma de Aitoloakarnania y otros, según la cual el cultivo de algodón puede repercutir

19 — Véanse, en este sentido, por ejemplo, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Albany (C-67/96, Rec. p. I-5751), apartado 119; de 11 de septiembre de 2003, Steinicke (C-77/02, Rec. p. I-9027), apartado 61; de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, Rec. p. I-9981), apartado 63, y de 12 de octubre de 2010, Rosenblatt (C-45/09, Rec. p. I-939), apartados 41 y 68; en relación con los objetivos en materia de política social y de empleo, así como en materia de normativa medioambiental, mis conclusiones presentadas el 13 de marzo de 2008 en el asunto Commune de Mesquer (C-188/07, Rec. p. I-4501), punto 125, y la sentencia de 16 de julio de 2009, Futura Immobiliare y otros (C-254/08, Rec. p. I-6995), apartado 58.

de forma particularmente negativa en el medio ambiente.²⁰ El interés en una forma de agricultura particularmente perjudicial reviste una importancia comparativamente menor. No obstante, en contra de cuanto sostiene la Administración provincial autónoma de Aitoloakarnania y otros, no cabe afirmar con carácter absoluto que la política agrícola europea rechace el cultivo de algodón. Antes bien, el fomento de este cultivo está recogido todavía en el Derecho primario, a saber, en el Protocolo n° 4 sobre algodón anexo al Acta de adhesión de Grecia,²¹ y, en consecuencia, también se realiza por la vía del Derecho derivado.²²

91. En consecuencia, habría de responderse, en su caso, a la segunda parte de la tercera cuestión que los objetivos de suministro de agua potable, de la Directiva marco sobre el agua, riego y suministro de electricidad conforme al artículo 4, apartado 7, letra c), de la Directiva marco sobre el agua pueden justificar la existencia de medidas que sean incompatibles con los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, cuando la contribución de dichas medidas a la consecución de los objetivos mencionados sea superior al perjuicio causado a los objetivos medioambientales.

5. Sobre la tercera parte de la tercera cuestión: examen de alternativas

92. Para determinar la importancia que debe atribuirse a los mencionados objetivos resulta pertinente, junto a otros factores, la tercera parte de la tercera cuestión. El Consejo de Estado desea saber si, en cualquier caso, es necesaria una decisión de la Administración motivada y adoptada sobre la base del preceptivo estudio científico, que constate que la demarcación hidrográfica de destino no puede hacer frente con sus recursos hídricos a sus necesidades de agua para uso privado, riegos y otros fines.

93. Como aduce la Comisión, la obligación de determinar las necesidades en la demarcación hidrográfica de destino se desprende del examen de alternativas previsto en el artículo 4, apartado 7, letra d), de la Directiva marco sobre el agua. Según esta disposición, la justificación de una excepción a los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, presupone que los beneficios obtenidos con las modificaciones o alteraciones de la masa de agua no puedan conseguirse, por motivos de viabilidad técnica o de costes desproporcionados, por otros medios que constituyan una opción medioambiental significativamente mejor.

94. Por consiguiente, antes de realizar un trasvase ha de examinarse si la demarcación hidrográfica de destino puede hacer frente con sus recursos hídricos a sus necesidades de agua a un coste proporcionado, y si ello constituiría una opción medioambiental significativamente mejor. En este contexto, habría de considerarse también un cambio en la agricultura y el paso a otros cultivos que requieran menos riego.²³

95. El resultado de este examen es uno de los motivos necesarios de conformidad con la Directiva marco sobre el agua para un eventual trasvase. En consecuencia, de conformidad con el artículo 4, apartado 7, letra b), de la Directiva marco sobre el agua, debería consignarse específicamente en el plan hidrológico.

20 — Véase el considerando decimotercero del entretanto derogado Reglamento (CE) n° 1051/2001 del Consejo, de 22 de mayo de 2001, sobre la ayuda a la producción de algodón (DO L 148, p. 3): «El cultivo del algodón en regiones poco aptas para ello puede repercutir negativamente en el medio ambiente y en la economía agrícola de aquellas regiones en las cuales este cultivo es importante. [...]» Véase también el estudio de Alliance Environnement, encargado por la Comisión, *Évaluation des impacts sur l'environnement des mesures de la PAC relatives au coton* (2007), http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/coton/index_fr.htm, visitado el 11 de julio de 2011.

21 — DO 1979, L 291, p. 174.

22 — Véase el Reglamento n° 637/2008 del Consejo, de 23 de junio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1782/2003 y se establecen programas nacionales de reestructuración para el sector del algodón (DO L 178, p. 1), en la versión del Reglamento (CE) n° 472/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009 (DO L 144, p. 1).

23 — Véase el estudio citado en la nota 20, p. 12.

96. Por tanto, habría de responderse a la tercera parte de la tercera cuestión que, de conformidad con el artículo 4, apartado 7, letras b) y d), de la Directiva marco sobre el agua, debe consignarse en el plan hidrológico que la demarcación hidrográfica de destino no puede hacer frente con sus recursos hídricos a sus necesidades de agua a un coste proporcionado o que ello no representaría una opción medioambiental significativamente mejor.

6. Sobre la cuarta cuestión: efectos anticipados de la Directiva marco sobre el agua

97. El Consejo de Estado plantea la cuarta cuestión para el caso de que, en particular, el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua no sea aplicable *ratione temporis* al proyecto controvertido. Por tanto, según la tesis sobre la primera cuestión aquí defendida,²⁴ ha de responderse a esta pregunta.

98. El Consejo de Estado desea saber si se pone en peligro el efecto útil de la Directiva marco sobre el agua si se permite el trasvase de agua desde una cuenca hidrográfica a otra sin que se hayan elaborado aún los planes hidrológicos para estas demarcaciones hidrográficas, o si han de tenerse en cuenta criterios tales como el alcance de las intervenciones previstas y los objetivos del trasvase de agua.

a) Sobre la jurisprudencia relativa a los efectos anticipados de las directivas

99. Esta cuestión se basa en una reiterada jurisprudencia según la cual, 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. Esta obligación de abstención se impone a todas las autoridades nacionales y comprende la adopción de cualquier medida, general o específica, que pueda producir ese efecto comprometedora.²⁵ En virtud del artículo 4 FUE, apartado 3, en relación con el artículo 288 FUE, apartado 3, dicha obligación se impone también durante el período transitorio durante el cual los Estados miembros estén autorizados a seguir aplicando sus sistemas nacionales, aun cuando no sean conformes con la directiva en cuestión.²⁶

100. En consecuencia, durante el período transitorio hasta la elaboración de planes hidrológicos y programas de medidas, los Estados miembros tampoco podrán adoptar medidas que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por la Directiva marco sobre el agua.

101. Respecto a la prohibición de deterioro establecida en el artículo 4, apartado 1, letra a), inciso i), de la Directiva marco sobre el agua, esta obligación está aún más justificada que en otras directivas. En efecto, los objetivos medioambientales de esta norma no se agotan en esta prohibición de deterioro, es decir, una obligación de impedir perjuicios. Antes bien, a ello se le añade, a más tardar tras la expiración del período transitorio para la elaboración de planes hidrológicos conforme al inciso ii), una obligación de regeneración, es decir, una obligación de alcanzar un buen estado de las aguas. Sería contradictorio deteriorar primero el estado de las aguas para a continuación tener que volver a regenerarlas.

b) Sobre la protección de la confianza legítima y la seguridad jurídica

102. Los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica tampoco se oponen al efecto anticipado de la prohibición de deterioro.

24 — Véase el punto 53 *supra*.

25 — Sentencias de 18 de diciembre de 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, Rec. p. I-7411), apartado 45, y de 26 de mayo de 2011, *Stichting Natuur en Milieu y otros* (C-165/09 a C-167/09, Rec. p. I-4599), apartado 78 y la jurisprudencia citada.

26 — Sentencias de 10 de noviembre de 2005, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie* (C-316/04, Rec. p. I-9759), apartado 42; de 14 de septiembre de 2006, *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie* (C-138/05, Rec. p. I-8339), apartado 42, y *Stichting Natuur en Milieu y otros*, citada en la nota 25, apartado 79.

103. Según reiterada jurisprudencia, el principio de protección de la confianza legítima es parte del ordenamiento jurídico de la Unión y debe ser respetado por los Estados miembros cuando aplican las normativas de la Unión.²⁷ Este principio se opone a que una modificación de la normativa nacional prive al beneficiario, con efecto retroactivo, de un derecho que le había sido concedido por la normativa anterior.²⁸ Conforme a esto las normas de la Unión de Derecho sustantivo deben interpretarse en el sentido de que sólo contemplan situaciones *existentes con anterioridad* a su entrada en vigor en la medida en que de su tenor, finalidad o sistema se desprenda claramente que debe atribuírseles tal efecto.²⁹

104. Ahora bien, en el caso de autos no existen derechos adquiridos a la autorización del proyecto de trasvase, dado que el Consejo de Estado revocó todas las autorizaciones concedidas con anterioridad. La situación no está consolidada.³⁰ La mera circunstancia de iniciar un procedimiento de autorización no fundamenta un derecho a que finalice con éxito.

105. Tampoco existe una vulneración del principio de confianza legítima si durante un procedimiento de autorización llegan a ser aplicables condiciones más estrictas para la concesión de tal autorización. Antes bien, en principio es lícito aplicar una nueva normativa a los efectos futuros de situaciones nacidas al amparo de la normativa anterior.³¹ En efecto, este principio no puede extenderse hasta el punto de impedir, de manera general, la aplicación de una nueva normativa a los efectos futuros de situaciones nacidas durante la vigencia de la normativa anterior.³²

106. El procedimiento de autorización en curso ha de verse como una situación nacida durante la vigencia de la normativa anterior; la decisión definitiva es una consecuencia futura de esta situación que deberá determinarse de acuerdo con la nueva normativa.³³ En este sentido, no es aplicable al principio de protección de la confianza legítima.

107. Sin embargo, el efecto anticipado de la prohibición del deterioro resulta limitado por una jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación de modificaciones sustanciales de la *normativa procesal* a procedimientos que ya habían sido iniciados cuando entraron en vigor las correspondientes disposiciones de la directiva. Ciertamente, se considera, en general, que las normas de procedimiento son aplicables a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor.³⁴ No obstante, como subrayan las Administraciones provinciales autónomas de Tesalia y DEL, el Tribunal de Justicia, tanto en el ámbito del Derecho medioambiental³⁵ como en el de la contratación pública,³⁶ ha rechazado, incluso tras la expiración del plazo de transposición, la aplicación de modificaciones sustanciales de la normativa procesal a procedimientos en curso. En estas sentencias se trataba de determinar, por un lado, si en procedimientos de autorización en curso era necesario examinar adicionalmente los efectos en el medio ambiente conforme a la Directiva ERMA, lo cual habría requerido estudios complejos y la participación del público, y, por otro lado, en el marco de la

27 — Sentencias de 26 de abril de 1988, Krücken (316/86, Rec. p. 2213), apartado 22, y de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325), apartado 44 y la jurisprudencia citada.

28 — Sobre el derecho a la devolución de los impuestos pagados en exceso, véase la sentencia de 12 de mayo de 2011, Enel Maritsa Iztok 3 (C-107/10, Rec. p. I-3873), apartado 39 y la jurisprudencia citada.

29 — Sentencias de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Rec. p. I-1049), apartado 49, y de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Rec. p. I-9465), apartado 44.

30 — Véase la sentencia de 21 de enero de 2003, Alemania/Comisión (C-512/99, Rec. p. I-845), apartado 45.

31 — Sentencias de 29 de junio de 1999, Butterfly Music (C-60/98, Rec. p. I-3939), apartado 25 y la jurisprudencia citada; Comisión/Freistaat Sachsen, citada en la nota 29, apartado 43, y de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Rec. p. I-131), apartado 46.

32 — Sentencia Comisión/Freistaat Sachsen, citada en la nota 29, apartado 43 y la jurisprudencia citada.

33 — Sentencia Alemania/Comisión, citada en la nota 30, apartados 46 y ss.

34 — Sentencias de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, Rec. p. 2735), apartado 9; de 1 de julio de 2004, Tsapalos y Diamantakis (C-361/02 y C-362/02, Rec. p. I-6405), apartado 19, y de 29 de marzo de 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Comisión (C-201/09 P y C-216/09 P, Rec. p. I-2239), apartado 75.

35 — Sentencias de 18 de junio de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Rec. p. I-3923), apartado 23, y de 23 de marzo de 2006, Comisión/Austria, «Lauteracher Ried» (C-209/04, Rec. p. I-2755), apartados 56 y ss., relativas a la Directiva sobre los hábitats.

36 — Sentencia de 5 de octubre de 2000, Comisión/Francia (C-337/98, Rec. p. I-8377), apartados 35 y ss.

normativa sobre contratación pública, si debían observarse en los procedimientos de adjudicación en curso los requisitos de la Directiva 93/38/CEE³⁷ relativos a la licitación formal. El Tribunal de Justicia quiso evitar que procedimientos ya complejos a nivel nacional y formalmente iniciados antes de la fecha de expiración del plazo de transposición de una directiva se vieran lastrados y retrasados a consecuencia de los requisitos específicos exigidos por ésta, y que situaciones ya formadas se vieran afectadas por ello.³⁸ En consecuencia, el efecto anticipado de la Directiva marco sobre el agua no debería dar lugar a complejas fases procesales adicionales. Ahora bien, esta cuestión debe distinguirse de la relativa a la aplicación de requisitos jurídico-materiales —por ejemplo, la prohibición de deterioro de las aguas.³⁹

108. Para determinar el alcance preciso del efecto anticipado de la prohibición de deterioro de las aguas pueden ser de ayuda las consideraciones formuladas sobre el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua en relación con las cuestiones segunda y tercera. Ahora bien, no toda vulneración inminente del artículo 4 supone un riesgo grave para los objetivos de la Directiva. Antes bien, el riesgo debe *continuar* tras la expiración de los plazos para la aplicación del artículo 4, y no sólo de forma temporal. Además, debe ser grave, es decir, no de escasa entidad. Por último, los efectos anticipados de la Directiva marco sobre el agua no pueden ir tan lejos que los Estados miembros deban anticipar las medidas dirigidas a preparar la aplicación de la Directiva o el cumplimiento de la obligación de regeneración en contra del calendario expresamente establecido.

c) Sobre el asunto principal

109. Así pues, sobre el asunto principal debe indicarse lo siguiente:

110. El carácter permanente de la obra de trasvase resulta evidente. Las autoridades nacionales competentes (en su caso, el Consejo de Estado) deberán examinar si se comprometen gravemente los objetivos de la Directiva.

111. Ahora bien, no cabe afirmar que existe un riesgo grave sólo porque el trasvase se realice antes de que se cuente con los planes hidrológicos para las unidades participantes. Conforme a las consideraciones expuestas en relación con la segunda cuestión,⁴⁰ tras la expiración del período transitorio tales planes serían necesarios, pero podría ocurrir, con plena independencia de dichos planes, que el trasvase no fuera contrario, o lo fuera sólo en una escasa medida, a los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua.

112. Así pues, para esclarecer si existe un riesgo grave para los objetivos de la Directiva marco sobre el agua como consecuencia del trasvase, deben analizarse en primer lugar los efectos del proyecto en los objetivos del artículo 4, apartado 1, sobre la base de los criterios de la Directiva.

113. Si en tal examen se llega a la conclusión de que se comprometen gravemente los objetivos, habrá de examinarse además si la medida está justificada. En efecto, antes de la expiración del período transitorio la libertad de actuación no debe restringirse más que en la situación de plena aplicación de la Directiva marco sobre el agua. Y, como ya se ha expuesto, una vulneración de los objetivos medioambientales del artículo 4, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua puede estar justificada.

37 — Directiva del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO L 199, p. 84).

38 — Véanse las sentencias Gedeputeerde Staten van Noord-Holland y Lauteracher Ried, citadas en la nota 35.

39 — En relación con la Directiva sobre los hábitats, véanse mis conclusiones presentadas el 28 de junio de 2011 en el asunto que recayó la sentencia de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España, «Alto Sil» (C-404/09, Rec. p. I-11853), puntos 69 y ss.

40 — Véanse los puntos 75 y ss. *supra*.

114. Para una justificación cabe invocar dos bases jurídicas: en primer lugar, la consideración, ya antes expuesta, del proyecto como una nueva modificación de las características físicas de una masa de agua superficial o como una nueva actividad de desarrollo sostenible en el sentido del artículo 4, apartado 7, de la Directiva marco sobre el agua⁴¹ y, en segundo lugar, la consideración de las masas de agua, en el sentido del artículo 4, apartado 5, como aguas ya afectadas por la actividad humana. Esta última disposición facilitaría una justificación. Ambas causas de justificación deben aplicarse con observancia del artículo 4, apartados 8 y 9.

115. El artículo 4, apartado 5, de la Directiva marco sobre el agua no ha sido examinado todavía, dado que hasta ahora se trataba de *nuevas* modificaciones del agua. Dichas modificaciones están sujetas al artículo 4, apartado 7. Sin embargo, en el marco de los efectos anticipados de la Directiva marco sobre el agua, de lo que se trata es de impedir la adopción de medidas que en un momento *posterior*, a saber, tras la expiración del período transitorio para la aplicación del artículo 4, a finales de 2009, den lugar a un estado que sea incompatible con esta disposición. Así pues, si la Ley n° 3481/2006 ha conllevado que el Acheloos, ya a finales de 2009, se viera considerablemente afectado por la actividad humana, este resultado y, por tanto, la Ley deberían analizarse a la vista del artículo 4, apartado 5.

116. De los datos facilitados por las partes se desprende que es posible, en particular, que una presa ya esté casi acabada, pero que el verdadero trasvase no se haya efectuado todavía. Por ello parece improbable que el Acheloos resulte afectado en el sentido del artículo 4, apartado 5, de la Directiva marco sobre el agua como consecuencia del trasvase.

117. Por consiguiente, para establecer si el proyecto de trasvase compromete gravemente el resultado de la Directiva marco sobre el agua probablemente será determinante el artículo 4, apartado 7, de dicha Directiva. A tal respecto cabe remitirse a las consideraciones expuestas sobre las cuestiones segunda y tercera.

118. Ahora bien, a diferencia de cuanto ocurre en caso de plena aplicación de la Directiva marco sobre el agua, en el marco de la justificación de los perjuicios a los objetivos medioambientales conforme al artículo 4, apartado 1, no es necesario que existan ya planes hidrológicos. En efecto, según las disposiciones expresas del artículo 13, apartado 6, estos planes no eran exigibles todavía. Y su adopción requiere una gran cantidad de tiempo, como consecuencia de la necesaria participación del público.⁴² No obstante, esta justificación exige un fundamento científico comparable al de los planes hidrológicos. En efecto, sin los correspondientes conocimientos la ponderación y el examen de alternativas necesarios no son posibles. Las autoridades competentes no podrían apreciar adecuadamente ni las ventajas de la medida ni sus efectos perjudiciales.

119. En el momento de la adopción de la Ley n° 3481/2006, ya debían constar en parte resultados de la transposición de la Directiva marco sobre el agua que pudieran ser de utilidad en este examen. Así, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco sobre el agua, debía efectuarse para cada demarcación hidrográfica, no más tarde del 22 de diciembre de 2004, un análisis de sus características, un estudio de las repercusiones de la actividad humana en el estado de las aguas superficiales y subterráneas y un análisis económico del uso del agua. Asimismo, los planes de seguimiento del estado de las aguas previstos en el artículo 8, así como los calendarios y programas de trabajo sobre la elaboración de los planes hidrológicos, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, letra a), ya debían estar preparados en una amplia medida, puesto que devinieron exigibles el 22 de diciembre de 2006. Sólo en la medida en que se requirieran conocimientos más amplios para una justificación, deberían haber sido elaborados con antelación a la ulterior transposición de la Directiva marco sobre el agua.

41 — Véanse los puntos 72 y ss. *supra*.

42 — Véase a tal respecto el punto 125 *infra*.

120. Por lo demás, para esta justificación, como se expone en relación con la tercera parte de la tercera cuestión,⁴³ lo determinante son los objetivos de la medida.

121. En resumen, ha de responderse a la cuarta cuestión prejudicial que una normativa nacional, adoptada antes de la expiración del plazo para la elaboración de planes hidrológicos o programas de medidas, que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra, compromete gravemente los objetivos de la Directiva marco sobre el agua si el trasvase da lugar a un estado de las aguas incompatible con el artículo 4 de la Directiva de carácter duradero y considerable entidad. A este respecto, en el marco de los efectos anticipados del artículo 4, es posible una justificación por razones imperiosas de interés general; no es necesario que existan planes hidrológicos, pero la normativa nacional deberá haberse adoptado sobre la base de datos suficientes.

7. Sobre la quinta cuestión: participación del público

122. Mediante la quinta cuestión, el Consejo de Estado desea saber si es compatible con la Directiva marco sobre el agua una normativa nacional adoptada por un parlamento nacional mediante la cual se aprueban los planes hidrológicos de cuenca, si las normas nacionales no prevén una fase de consulta al público en el curso del procedimiento ante el parlamento nacional y de los elementos del expediente no se desprende que se haya seguido el procedimiento de consulta ante la administración previsto en dicha Directiva.

123. La Administración autónoma provincial de Magnisia y DEI sostienen que esta cuestión es hipotética, pues en el momento de la adopción de la ley controvertida aún no era necesario elaborar planes hidrológicos. No obstante, el procedimiento principal versa también sobre dos planes hidrológicos que fueron adoptados mediante la Ley n° 3481/2006 y que, por lo que parece, siguen estando en vigor —es decir, tras la expiración del período transitorio—. Por lo demás, el Consejo de Estado parece considerar que estos planes hidrológicos eran necesarios conforme a la normativa griega, una normativa que, con carácter previsor, aquél querría aplicar de conformidad con los requisitos jurídico-procesales de la Directiva. Por tanto, no debe excluirse que sea necesario responder a esta cuestión para resolver el procedimiento principal.

124. La falta de consulta podría vulnerar el artículo 14 de la Directiva marco sobre el agua. Dicho artículo confiere a los particulares y a las partes interesadas el derecho a participar activamente en la aplicación de la Directiva y, en particular, en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca.⁴⁴

125. A tal fin, el artículo 14 de la Directiva marco sobre el agua exige la publicación de diversos documentos con una determinada regularidad *antes* del comienzo del período a que haga referencia el plan. Se publicarán y pondrán a disposición del público: por lo menos tres años antes de la entrada en vigor del plan, un calendario sobre su elaboración; por lo menos dos años antes de su entrada en vigor, un esquema provisional de los temas importantes que se plantean en materia de gestión de aguas, y, por lo menos un año antes de su entrada en vigor, los ejemplares del proyecto del plan hidrológico de cuenca. El acceso a los demás documentos se realizará previa solicitud. De conformidad con el artículo 14, apartado 2, los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito al objeto de permitir una participación y consulta activas.

126. No se prevén excepciones a estos requisitos a la hora de elaborar los planes hidrológicos. En particular, no existe ninguna excepción para las medidas legislativas, tal como se prevé en el artículo 1, apartado 5, de la Directiva ERMA.

43 — Véanse los puntos 84 y ss. *supra*.

44 — Sentencia Comisión/Luxemburgo, citada en la nota 16, apartado 80.

127. En contra de la tesis defendida por la Administración autónoma provincial de Larisa, no existe en esta normativa ninguna laguna que hubiera que colmar por analogía con la Directiva ERMA.⁴⁵ Antes bien, debe considerarse que el legislador de la Unión se abstuvo *conscientemente* de prever una excepción comparable para los procedimientos legislativos. A favor de esta tesis abogan en particular la sentencia WWF y otros,⁴⁶ ya dictada cuando se adoptó la Directiva marco sobre el agua, y el asunto Linster,⁴⁷ entonces pendiente, que versaban sobre los requisitos aplicables a la excepción de la Directiva ERMA para los procedimientos legislativos, así como la Directiva EEM, adoptada poco tiempo después, que prevé expresamente la participación del público en la evaluación medioambiental de las medidas legislativas.

128. Incurrir en un error la Administración autónoma provincial de Larisa al alegar que en ausencia de una excepción para los procedimientos legislativos, los Estados miembros no podrían adoptar planes hidrológicos en la forma de leyes. Antes bien, es indudable que sí pueden optar por este modo de proceder, si integran las medidas previstas en el artículo 14 de la Directiva marco sobre el agua en su procedimiento legislativo o en su preparación por la Administración.

129. Por consiguiente, procede responder a la quinta cuestión que es incompatible con el artículo 14 de la Directiva marco sobre el agua elaborar planes hidrológicos sin incluir la participación del público prevista.

B. Sobre la Directiva ERMA

130. La sexta cuestión versa sobre la Directiva ERMA. Parece que antes de la adopción de la Ley n° 3481/2006 no se realizó una nueva evaluación de las repercusiones de la construcción de presas y del trasvase de agua sobre el medio ambiente. En lugar de ello, se hizo remisión al estudio de impacto ambiental en el que se basó la autorización del proyecto de 2003 que fue revocada en 2005. El Consejo de Estado pregunta si este modo de proceder satisface las exigencias de la Directiva ERMA.

131. A este respecto, el Consejo de Estado considera que la evaluación impacto ambiental de la autorización revocada contenía toda la información necesaria de conformidad con la Directiva ERMA. No obstante, la participación del público se había limitado a la publicación de la posteriormente revocada autorización de 2003.

132. Los requisitos de la Directiva ERMA sólo son relevantes en caso de que sea aplicable. Sin embargo, de conformidad con su artículo 1, apartado 5, no se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico. Esta disposición establece expresamente a este respecto que los objetivos perseguidos mediante esta Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo.

133. Se deduce de dicha disposición que en ella se establecen dos requisitos para que los proyectos contemplados en la Directiva ERMA queden dispensados del procedimiento de evaluación. El primer requisito es que se trate de un proyecto detallado adoptado mediante un acto legislativo específico. El segundo es que se alcancen los objetivos de la Directiva ERMA, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, a través del procedimiento legislativo.⁴⁸

134. Los objetivos de la Directiva sólo podrán considerarse alcanzados a través de un procedimiento legislativo cuando el legislador disponga de informaciones equivalentes a las que se facilitarían a la autoridad competente en el marco de un procedimiento ordinario de autorización de proyectos.⁴⁹

45 — Véase a este respecto los puntos 131 y ss. *infra*.

46 — Sentencia de 16 de septiembre de 1999, C-435/97, Rec. p. I-5613.

47 — Sentencia de 19 de septiembre de 2000, C-287/98, Rec. p. I-6917, apartado 54.

48 — Sentencia WWF y otros, citada en la nota 46, apartado 57.

49 — Sentencia Linster, citada en la nota 47, apartado 54.

135. Conforme a lo anterior, el Tribunal de Justicia ha declarado que no cabe considerar que una ley adopte un proyecto detallado, a efectos del artículo 1, apartado 5, de la Directiva ERMA, cuando, por una parte, no contenga los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente, sino que ordene por el contrario la realización de un estudio al efecto, que deberá elaborarse posteriormente, y, por otra parte, requiera la adopción de otros actos para conferir al titular del proyecto el derecho a realizarlo.⁵⁰

136. La Abogado General Sharpston ha aclarado recientemente a este respecto que la Directiva ERMA no establece formalismos, sino que su finalidad es proporcionar una evaluación de impacto medioambiental eficaz a todos los proyectos de gran envergadura y garantizar la participación adecuada del público en el proceso de toma de decisiones.⁵¹ Siempre que el órgano legislativo disponga del material necesario y cumpla de un modo correcto y eficaz su cometido democrático, es decir, que los representantes del pueblo elegidos pudieran examinar y debatir adecuadamente el proyecto propuesto, el procedimiento legislativo alcanzará los objetivos de la Directiva ERMA.⁵² A la inversa, un procedimiento legislativo que se limita a dar el visto bueno a un procedimiento administrativo anterior que ya ha adoptado las decisiones relevantes no ofrece las mismas garantías que las que exige la Directiva ERMA.⁵³

137. Por consiguiente, en el asunto principal debe elucidarse si el legislador, en primer lugar, dispuso de la información necesaria en los procedimientos de la Directiva ERMA y, en segundo lugar, pudo examinar y debatir adecuadamente las repercusiones medioambientales del proyecto.

138. En cuanto atañe a la actualidad de la información, la Directiva ERMA no contiene requisitos específicos. Sin embargo, las repercusiones medioambientales de un proyecto sólo pueden valorarse correctamente sobre la base de los mejores conocimientos disponibles —en la fecha de la autorización—. Por consiguiente, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva ERMA contiene, en particular, elementos que apuntan a que deberán presentarse nuevos datos cuando así se desprenda de las circunstancias del caso concreto.

139. Así, el artículo 5, apartado 1, letra b), de la Directiva ERMA exige que el alcance de los datos que debe presentar el promotor se determinará teniendo en cuenta los conocimientos existentes. Éstos serán, por regla general, los conocimientos existentes al comienzo de un procedimiento de autorización, dado que no más tarde de tal fecha deberá determinarse qué datos debe presentar el promotor. Ahora bien, el alcance de dichos datos depende también, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, letra a), de la Directiva ERMA, de si tal información es pertinente en una fase dada del procedimiento de autorización y para las características concretas de un proyecto o de un tipo de proyecto determinado y de los aspectos medioambientales que pueden verse afectados.

140. Por consiguiente, si en una posterior fase del procedimiento se pone de manifiesto que es necesario contar con datos más actuales para apreciar correctamente las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente, dichos datos deberán reclamarse.⁵⁴

141. Así pues, el Consejo de Estado tiene que examinar si la información que era suficiente en el año 2003 también bastaba en el año 2006 para apreciar las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente. Si tal es el caso, era lícito volver a utilizar los correspondientes documentos en el procedimiento legislativo.

50 — Sentencias WWF y otros, citada en la nota 46, apartado 62, y Linster, citada en la nota 47, apartado 57.

51 — Conclusiones presentadas el 19 de mayo de 2011 en el asunto pendiente Boxus y otros (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09), punto 79.

52 — Conclusiones presentadas en el asunto Boxus y otros, citadas en la nota 51, puntos 84 y 87.

53 — Conclusiones presentadas en el asunto Boxus y otros, citadas en la nota 51, punto 88.

54 — Véase la sentencia de 3 de marzo de 2011, Comisión/Irlanda (C-50/09, Rec. p. I-873), apartado 40.

142. A este respecto ha de examinarse en particular si la información aún era suficientemente actual y, —como alegan acertadamente la Administración provincial autónoma de Aitoloakarnania y otros— en este contexto, si el proyecto había sido modificado respecto a la evaluación anterior de las repercusiones medioambientales de forma que produjera unas repercusiones sobre el medio ambiente más intensas.⁵⁵ La Administración provincial autónoma de Aitoloakarnania y otros plantean la indudablemente relevante cuestión de si basta con apoyar la evaluación de las repercusiones medioambientales en 2006 en información recopilada en su mayor parte antes de 1995 y sólo completada antes de 2003. El propio Consejo de Estado subraya en la petición de decisión prejudicial que no existen datos fiables y actualizados sobre las aves en las zonas protegidas afectadas.⁵⁶

143. Según las alegaciones de la Administración provincial autónoma de Aitoloakarnania y otros relativas al procedimiento parlamentario con ocasión de la adopción de los artículos 9 y 13 de la Ley n° 3481/2006, este procedimiento merece además un examen más preciso. En el caso de que los parlamentarios no estuvieran realmente informados sobre el contenido de estas disposiciones ni sobre el proyecto aprobado,⁵⁷ resulta de todo punto dudoso que pudieran examinar y debatir adecuadamente sus repercusiones medioambientales.

144. Por consiguiente, debe responderse a la sexta cuestión que un estudio de impacto ambiental, presentado para su aprobación ante el Parlamento nacional después de la anulación judicial del acto mediante el que había sido aprobado por la Administración, satisface los requisitos del artículo 1, apartado 5, de la Directiva ERMA si, en primer lugar, se ha puesto a disposición del legislador la información necesaria en el procedimiento de la Directiva —es decir, información suficientemente actual y completa— y, en segundo lugar, el legislador ha podido examinar y debatir adecuadamente sobre esta base las repercusiones del proyecto en el medio ambiente.

C. Sobre la Directiva EEM

145. Mediante las cuestiones séptima, octava y novena, el Consejo de Estado quiere también elucidar si la Ley n° 3481/2006 satisface las exigencias de la Directiva EEM. A tal fin pregunta si los proyectos están comprendidos en el ámbito material y, en su caso, temporal de aplicación de la Directiva EEM (véanse epígrafes 1 y 2 *infra*). En caso de respuesta afirmativa, desea saber si además de las evaluaciones conforme a la Directiva marco sobre el agua y la Directiva ERMA es necesaria una evaluación medioambiental separada conforme a la Directiva EEM (véase epígrafe 3 *infra*).

1. Sobre la séptima cuestión: ámbito de aplicación material de la Directiva EEM

146. Mediante la séptima cuestión el Consejo de Estado desea saber si la Directiva EEM es aplicable a un plan de desviación de un río si entraña la construcción de presas y el trasvase de agua de una demarcación hidrográfica a otra, está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva marco sobre el agua, versa sobre obras previstas en la Directiva ERMA y puede tener repercusiones sobre el medio ambiente en zonas previstas en la Directiva sobre los hábitats.

147. Para determinar si tal plan queda comprendido en el ámbito de aplicación material de la Directiva EEM, ha de examinarse en primer lugar si constituye un plan o programa en el sentido del artículo 2, letra a), de esta Directiva y, en segundo lugar, si queda comprendido en el artículo 3, apartados 2 a 4.

55 — Véase la sentencia de 6 de noviembre de 2008, Comisión/Alemania, «Nivelsteiner Sandwerke» (C-247/06, no publicada en la Recopilación), apartados 49 y 50.

56 — Véase el punto 204 *infra*.

57 — Punto 44 de las observaciones de la Administración provincial autónoma de Aitoloakarnania y otros.

a) Sobre el concepto de «planes y programas»

148. Con arreglo al artículo 2, letra a), de la Directiva EEM, la expresión «planes y programas» designa, a los efectos de la Directiva, los planes y programas cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción mediante un procedimiento legislativo, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

149. De la petición de decisión prejudicial no puede inferirse si *debe* elaborarse un «plan de trasvase de un río» en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. Siempre que un plan se desarrolle con independencia de la existencia de una obligación, no requerirá una evaluación medioambiental conforme a la Directiva EEM.⁵⁸

150. Según las alegaciones de DEI, parece posible que un proyecto de trasvase pueda ser el objeto de un plan de utilización del suelo previsto en el Derecho griego. No obstante, tal plan no es el objeto de la petición de decisión prejudicial, sino que, por el contrario, según la exposición de DEI, el Consejo de Estado no lo consideró necesario en una anterior decisión.

151. Si existen proyectos concretos que requieren una autorización, normalmente no será necesaria una evaluación medioambiental conforme a la Directiva EEM, porque la autorización del proyecto como tal no constituye un plan o programa.

152. Sin embargo, la cuestión versa también sobre los planes hidrológicos para las demarcaciones hidrográficas del Acheloos y el Peneo, que forman parte de la Ley n° 3481/2006. Queda fuera de toda duda que se trata de planes en el sentido de la Directiva EEM. Deben ser elaborados de conformidad con el artículo 13 de la Directiva marco sobre el agua. También fueron elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte del Parlamento.

b) Sobre la obligación de evaluación de planes hidrológicos

153. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva EEM, se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

154. De conformidad con el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EEM, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas que se elaboren con respecto a la gestión de recursos hídricos que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva ERMA.

155. Los planes hidrológicos establecen el marco para la autorización de tales proyectos, por ejemplo, para el trasvase de recursos hídricos conforme al anexo I, número 12, de la Directiva ERMA y para proyectos de presas conforme al anexo I, número 15. A este respecto no se trata primordialmente de autorizaciones de partes de obras del proyecto de trasvase, puesto que los planes hidrológicos aún no eran vinculantes, en todo caso conforme al Derecho de la Unión. Ahora bien, desde la expiración del plazo para la elaboración de los planes hidrológicos, toda autorización adicional de proyectos similares deberá respetar el marco establecido por los mismos.

⁵⁸ — La cuestión de si están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva EEM los planes y programas que simplemente están previstos en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas es objeto del asunto C-567/10, aún pendiente, Inter-Environnement Bruxelles y otros. En determinadas circunstancias, podría considerarse que constituyen planes «previstos» los planes hidrológicos establecidos en la Directiva marco sobre el agua que aún no son exigibles y que se examinarán a continuación bajo la letra b).

156. Por lo demás, existen motivos para considerar —por lo menos en el presente asunto— que existe una obligación de evaluación conforme al artículo 3, apartado 2, letra b), de la Directiva EEM. Esta disposición comprende planes respecto a los cuales se haya establecido, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva sobre los hábitats. En el ámbito de aplicación de los planes hidrológicos quedan comprendidas las zonas de protección establecidas en la citada Directiva. Podrían verse perjudicadas por la aplicación de los planes, en particular si tales planes prevén en una considerable medida el trasvase de aguas.⁵⁹

157. Así pues, ha de hacerse constar que los planes hidrológicos en el sentido del artículo 13 de la Directiva marco sobre el agua han de someterse en principio a una evaluación medioambiental conforme a la Directiva EEM.

2. Sobre la octava cuestión: aplicabilidad *ratione temporis*

158. En consecuencia, ha de dilucidarse también la octava cuestión, a saber, si pueden considerarse como actos formales preparatorios adoptados antes del 21 de julio de 2004, de modo que no exista obligación de elaborar un estudio de evaluación estratégica medioambiental, los actos relativos a la obra controvertida y que fueron anulados con carácter retroactivo mediante resoluciones judiciales.

159. Esta cuestión hace referencia al artículo 13, apartado 3, primera frase, de la Directiva EEM, el cual, remitiéndose al plazo de transposición establecido en el artículo 13, apartado 1, determina el supuesto general de aplicación de la Directiva: los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea posterior al 21 de julio de 2004 serán objeto de una evaluación medioambiental.

160. A este respecto, las autorizaciones anuladas mediante resoluciones judiciales no son pertinentes porque fueron el resultado (intermedio) de un procedimiento de autorización. En cuanto actos preparatorios sólo cabe tener en cuenta las medidas adoptadas para iniciar el procedimiento de autorización. Por tanto, con mayor motivo carecerá de relevancia la cuestión de si la autorización fue anulada con carácter retroactivo.

161. Por el contrario, para el procedimiento principal interesa saber si el inicio del procedimiento de autorización puede constituir un acto preparatorio de los planes hidrológicos o si puede tratarse del acto preparatorio para un plan de trasvase del Acheloos.

a) Sobre la preparación de los planes hidrológicos

162. Ciertamente, la Directiva EEM no define el concepto de «acto preparatorio formal». Ahora bien, es evidente que este concepto está dirigido a establecer un criterio fiable para la determinación de la fecha de inicio de un procedimiento. De este modo, vela por la seguridad jurídica y contribuye al efecto útil de la Directiva.⁶⁰ Por tanto, un acto preparatorio formal de un procedimiento en el sentido de la Directiva EEM debe estar inequívocamente dirigido a la elaboración del plan o del programa que esté sujeto a la Directiva.

163. Conforme a esto, en el marco de la Directiva EEM, el Tribunal de Justicia no ha considerado suficientes los contactos y encuentros informales entre las autoridades competentes y el titular del proyecto para determinar el inicio de un procedimiento.⁶¹

59 — Sobre la necesaria evaluación en concreto véanse mis conclusiones presentadas el 4 de marzo de 2010 en el asunto Terre wallonne, en el que recayó la sentencia de 17 de junio de 2010 (C-105/09 y C-110/09, Rec. p. I-5611), puntos 87 y ss.

60 — Véase, sobre la Directiva EEM, la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania, «Großkrotzenburg» (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartado 32.

61 — Sentencia Großkrotzenburg, citada en la nota 60.

164. Tampoco basta, en el marco de la Directiva EEM, iniciar determinados procedimientos sobre proyectos que resulten afectados por un plan hidrológico, por ejemplo procedimientos dirigidos a la autorización del trasvase de aguas. En efecto, en estos procedimientos no se percibiría que (también) tienen por objeto un plan hidrológico.

165. Por lo demás, difícilmente podría someterse *ratione temporis* un plan hidrológico a una evaluación medioambiental si los procedimientos de autorización de los proyectos afectados, iniciados antes del 21 de julio de 2004, hubieran de ser vistos como actos preparatorios formales de posteriores planes hidrológicos. En efecto, en el ámbito de aplicación de cada plan hidrológico se halla un gran número de dichos proyectos en marcha, que pueden resultar afectados por aquél, como consecuencia de la prohibición de deterioro y de las obligaciones de regeneración consagradas en el artículo 4 de la Directiva marco sobre el agua.

166. Por último, en el asunto principal el curso del tiempo impide afirmar que el primer acto preparatorio formal de los planes hidrológicos se adoptó antes del 21 de junio de 2004. La falta de planes hidrológicos para las demarcaciones hidrográficas del Acheloos y del Peneo fue objetada por vez primera en la sentencia 1688/2005 del Consejo de Estado, es decir, después del 21 de julio de 2004. Ello apunta a que los preparativos para su adopción comenzaron también después de tal fecha.

b) Sobre la preparación de un plan de trasvase del Acheloos

167. Otra sería la situación si —en contra de la respuesta dada a la séptima cuestión— existiera un plan de trasvase parcial del Acheloos sujeto, en principio, a evaluación.

168. Mediante el régimen de los actos preparatorios se pretende hacer posible que los procedimientos en curso se cierren sin que se vean afectados por nuevas exigencias procesales de calado. En cambio, no se pretende que dicho régimen esté dirigido a excluir la evaluación medioambiental de planes únicamente porque en relación con el mismo objeto se haya adoptado alguna medida administrativa en el pasado.

169. En consecuencia, lo decisivo sería saber si no dejó de impulsarse el procedimiento de autorización del plan. Las resoluciones judiciales no habrían de verse en este contexto como una interrupción si las autoridades competentes han adoptado sin demora las medidas necesarias para subsanar las deficiencias constatadas en dichas resoluciones. De igual modo, el paso de un procedimiento administrativo a un procedimiento legislativo tampoco debería verse como una interrupción.

170. El inicio del procedimiento de autorización del proyecto de trasvase podría constituir, pues, un acto preparatorio formal para la elaboración de un plan sujeto a evaluación sobre este proyecto.

171. Debe añadirse que en el asunto principal no existe una obligación de evaluación conforme al artículo 13, apartado 3, segunda frase, de la Directiva EEM. Sí se dará tal obligación cuando los planes y programas cuyo primer acto preparatorio formal sea anterior al 21 de julio de 2004 hayan sido adoptados o llevados al procedimiento legislativo más de 24 meses después. Sin embargo, según la petición de decisión prejudicial, las disposiciones controvertidas de la Ley nº 3481/2006 fueron llevadas al Parlamento griego el 6 de julio de 2006.⁶²

c) Conclusión sobre la octava cuestión

172. En consecuencia, procede responder a la octava cuestión que ni las autorizaciones anuladas de un proyecto de trasvase de un río ni el inicio de los correspondientes procedimientos de autorización pueden tener la consideración, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva EEM, de

62 — Punto 29 de la petición de decisión prejudicial.

actos preparatorios formales de planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas conforme a la Directiva marco sobre el agua. Sin embargo, el inicio de un procedimiento de autorización podría tener la consideración de acto preparatorio de un plan de trasvase de un río sujeto a evaluación, si el procedimiento de autorización se ha impulsado sin interrupción.

3. Sobre la novena cuestión: alcance de la evaluación medioambiental

173. A la vista de la respuesta dada a la octava cuestión prejudicial, procede responder también a la novena. El Consejo de Estado desea saber en esencia si es necesario efectuar un estudio autónomo de evaluación estratégica medioambiental si ya se han efectuado evaluaciones conforme a la Directiva marco sobre el agua y a la Directiva ERMA.

174. La respuesta se desprende del artículo 11, apartados 1 y 2, de la Directiva EEM, ya citados por el Consejo de Estado. De conformidad con el apartado 1, la evaluación medioambiental realizada de conformidad con la Directiva EEM se entenderá sin perjuicio de los requisitos de la Directiva ERMA ni de cualquier norma comunitaria. Ahora bien, para aquellos planes y programas para los que existe obligación de efectuar una evaluación de sus efectos en el medio ambiente a la vez en virtud de la Directiva EEM y de otras normas de la Unión, el apartado 2 permite a los Estados miembros establecer procedimientos coordinados o conjuntos que cumplan los requisitos de la legislación de la Unión correspondiente, con objeto, entre otras cosas, de evitar la duplicación de evaluaciones.

175. Estas disposiciones ponen de manifiesto que las distintas evaluaciones medioambientales del Derecho de la Unión no deben realizarse de manera formalista. Antes bien, lo decisivo es que se cumplan las exigencias de las diversas normas. Cuando así sucede, no importa el modo en que se denomine la evaluación de que se trate.⁶³

176. Para saber si determinados estudios realizados sobre la base de otras disposiciones satisfacen los requisitos de la Directiva EEM, será necesario efectuar el examen del caso concreto, que incumbirá a los órganos jurisdiccionales nacionales. Tales estudios deberán cumplir tanto los requisitos materiales como procesales de la Directiva EEM. Habida cuenta del gran paralelismo entre las Directivas ERMA y EEM, ello será, en principio, posible, en el caso de que ambas evaluaciones tengan el mismo alcance, es decir, en el caso de que el proyecto y el plan se solapen en una amplia medida. Tampoco parece excluirse que el cumplimiento de los requisitos de un plan hidrológico conforme al artículo 13, apartado 4, y el anexo VII de la Directiva marco sobre el agua satisfagan los requisitos de una evaluación medioambiental del plan conforme a la Directiva EEM.

177. Sin embargo, a la vista de las consideraciones formuladas sobre la Directiva ERMA,⁶⁴ ha de señalarse que las eventuales deficiencias de la evaluación efectuada conforme a esta Directiva muy probablemente deberían verse también como deficiencias de la evaluación medioambiental conforme a la Directiva EEM. El artículo 5, apartado 2, de la Directiva EEM exige con una mayor claridad que la Directiva ERMA que la evaluación deberá tener en cuenta los conocimientos y métodos de evaluación actuales. Y el artículo 8 de ambas Directivas exige que se tengan en cuenta los conocimientos adquiridos sobre las repercusiones en el medio ambiente al adoptar la Decisión.

178. En consecuencia, procede responder a la novena cuestión que, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, de la Directiva EEM, en caso de que un plan quede comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y en el de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva ERMA, que prevén también una evaluación de las repercusiones del proyecto en el medio ambiente, no es

63 — Sentencia de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros (C-295/10, Rec. p. I-8819), apartado 62. Véanse, en relación con la Directiva ERMA, las sentencias Großkrotzenburg, citada en la nota 60, apartados 41 y ss., y de 16 de septiembre de 2004, Comisión/España (C-227/01, Rec. p. I-8253), apartado 56, así como mis conclusiones presentadas el 29 de noviembre de 2007 en el asunto Abraham y otros (C-2/07, Rec. p. I-1197), punto 84.

64 — Véanse los puntos 141 y ss. *supra*.

necesario efectuar un estudio autónomo de evaluación estratégica medioambiental si los estudios realizados sobre la base de la Directiva marco sobre el agua y de la Directiva ERMA satisfacen, desde un punto de vista material y a la vista del procedimiento tramitado, los requisitos de la Directiva EEM.

D. Protección de la naturaleza

179. Por último, han de abordarse varias cuestiones sobre la normativa de la Unión en materia de protección de la naturaleza. El Consejo de Estado pregunta acerca de la protección provisional de los lugares de importancia comunitaria propuestos (en lo sucesivo, «LIC»), antes de que queden recogidos en la lista comunitaria (véase el epígrafe 1 *infra*); de la admisibilidad de una autorización sin conocimiento de las especies de aves afectadas (véase el epígrafe 2 *infra*); de la justificación de los perjuicios a tales lugares como consecuencia de los objetivos de riego y de suministro de agua potable (véase el epígrafe 3 *infra*); en su caso, de las posibles medidas de garantía de la coherencia (véase el epígrafe 4 *infra*), y acerca de la cuestión de si es compatible con la Directiva sobre los hábitats la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial (véase el epígrafe 5 *infra*).

180. La respuesta a estas cuestiones viene determinada primordialmente por la circunstancia de que el procedimiento de autorización del trasvase parcial del Acheloos se tramita desde hace ya mucho tiempo. Dicho procedimiento comenzó antes de la adopción de la Directiva sobre los hábitats. Por tanto, no se puede aplicar el procedimiento de evaluación previa de proyectos conforme al artículo 6, apartado 3, sino únicamente la prohibición de deterioro establecida en el artículo 6, apartado 2.

1. Sobre la décima cuestión — Protección de los lugares propuestos en el momento de la adopción de la Ley n° 3481/2006

181. Con la décima cuestión el Consejo de Estado desea saber si las zonas que estaban comprendidas en las listas nacionales de lugares de importancia comunitaria (LIC) y que finalmente han sido incluidas en la lista comunitaria de LIC, antes de la publicación de la Decisión 2006/613, mediante la cual se adoptó la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, estaban comprendidas en el ámbito de protección de la Directiva sobre los hábitats.

182. A tal respecto, el Consejo de Estado hace referencia a cinco LIC⁶⁵ que fueron incluidos en la lista en virtud de la citada Decisión y que resultan afectadas por el proyecto.

183. Respecto a esta cuestión, el Consejo de Estado parte de que las disposiciones pertinentes de la Ley n° 3481/2006, los artículos 9 y 13, fueron promulgadas con la Ley y entraron en vigor el 2 de agosto de 2006, mientras que la Decisión 2006/613 no se publicó hasta el 21 de septiembre de 2006. Si la fecha de esta publicación fuera pertinente para la inclusión de los lugares afectados en la lista comunitaria, el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats no habría sido aplicable, conforme al artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva, hasta el 21 de septiembre de 2006,⁶⁶ es decir, tras la entrada en vigor de la Ley n° 3481/2006.

184. Sin embargo, a tenor del entonces aplicable artículo 254 CE, apartado 3 (actualmente artículo 297 TFUE, apartado 2, párrafo tercero, tras su modificación), la Decisión 2006/613 ya surtió efectos a partir de la notificación a sus destinatarios —que son, según el artículo 2 de la Decisión, los Estados

65 — Mencionadas en el punto 22 *supra*.

66 — Sentencia de 13 de enero de 2005, Dragaggi y otros (C-117/03, Rec. p. I-167), apartado 25.

miembros—. ⁶⁷ En el presente asunto no es necesario pronunciarse sobre si cabía oponer la protección de los lugares frente a los particulares antes de la publicación de la Decisión. Es el Consejo de Estado quien deberá determinar la fecha de notificación —para la cual el banco de datos del Derecho de la Unión (EUR-Lex) indica la fecha de adopción de la Decisión, el 19 de julio de 2006—. ⁶⁸

a) Sobre la protección provisional de lugares propuestos

185. Si se comprueba que la Decisión de la Comisión fue notificada a Grecia tras la adopción de la Ley n° 3481/2006, Grecia debía garantizar la protección provisional de los lugares propuestos: es preciso recordar que, en virtud de la Directiva sobre los hábitats, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar, respecto a los lugares que hayan identificado con vistas a su inscripción en la lista comunitaria, medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares. Los Estados miembros no pueden, por lo tanto, autorizar intervenciones que puedan alterar significativamente las características ecológicas de aquéllos. Así ocurre, en particular, cuando una intervención conlleva el riesgo de reducir de forma significativa la superficie del lugar, o de provocar la desaparición de especies prioritarias existentes en él, o, por último, de tener como resultado la destrucción del lugar o la eliminación de sus características representativas. ⁶⁹

b) Sobre la protección de los lugares tras su inscripción en la lista comunitaria

186. En cambio, de conformidad con el artículo 4, apartado 5, de la Directiva sobre los hábitats, si la Comisión ya hubiera notificado a Grecia su Decisión en la fecha de adopción de la Ley n° 3481/2006, se aplicarían en principio a los lugares incluidos en la lista las disposiciones del artículo 6, apartados 2, 3 y 4. Ahora bien, a continuación mostraré que la circunstancia de que el procedimiento de autorización del trasvase parcial del Acheloos se hubiera tramitado desde hacía bastante más tiempo, se opone a la aplicación de la evaluación previa conforme al artículo 6, apartado 3. Más bien resulta aplicable el artículo 6, apartado 2, en su caso en relación con los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 4, respecto a la justificación de eventuales perjuicios a los lugares.

Sobre la aplicabilidad del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats

187. Sería concebible exigir la realización de una evaluación de la compatibilidad del trasvase del Acheloos con los objetivos de conservación establecidos para estos lugares conforme al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats. Según esta disposición, cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a un lugar objeto de protección se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

188. Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que cuando un proyecto ha sido autorizado antes de expirar el plazo para adaptar el Derecho interno a la Directiva sobre los hábitats, o cuando el procedimiento de autorización ha sido iniciado antes de la adhesión del Estado miembro de que se trate a la Unión Europea, no se halla sujeto a las disposiciones reguladoras del procedimiento de evaluación previa de sus repercusiones sobre el lugar de que se trata, contenidas en el artículo 6,

67 — Sobre la eficacia de las decisiones, véase la sentencia de 20 de noviembre de 2008, Foselev Sud-Ouest (C-18/08, Rec. p. I-8745), apartado 18.

68 — Véase la nota 9 *supra*.

69 — Sentencias de 14 de septiembre de 2006, Bund Naturschutz in Bayern y otros (C-244/05, Rec. p. I-8445), apartados 44 y 46; Stadt Papeburg, citada en la nota 31, apartado 49, y de 20 de mayo de 2010, Comisión/España, «lince ibérico» (C-308/08, Rec. p. I-4281), apartado 21.

apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.⁷⁰ Según el Tribunal de Justicia, no sería oportuno que procedimientos ya complejos a nivel nacional y formalmente iniciados antes de la fecha de expiración del plazo de adaptación a dicha Directiva se vean lastrados y retrasados a consecuencia de los requisitos específicos exigidos por ésta, y que situaciones ya formadas se vean afectadas por ello.⁷¹

189. Ciertamente, el presente asunto no versa ni sobre una autorización firme antes de la expiración del plazo de transposición de la Directiva sobre los hábitats ni sobre un procedimiento de autorización que haya comenzado antes de la adhesión de Grecia a la Unión. Sin embargo, debería tratarse de igual modo, aun cuando los lugares afectados ya hubieran sido incluidos en la lista comunitaria en la fecha de adopción de la Ley n° 3481/2006.

190. En efecto, los procedimientos de autorización del trasvase parcial del Acheloos se iniciaron ya a comienzos de la década de los 90 —es decir, posiblemente antes de la adopción de la Directiva sobre los hábitats— y, hasta la notificación de la Decisión sobre la lista comunitaria en relación con los LIC afectados, no estaban sujetos al procedimiento de evaluación previa.⁷² Aplicar este procedimiento poco antes de la adopción de la Ley n° 3481/2006 podría gravar y demorar la tramitación del procedimiento de un modo realmente considerable.

191. Además, en la práctica era muy difícil prever cuándo adoptaría la Comisión la lista comunitaria. De conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la lista debería haberse adoptado ya en 1998 y ya se habían aprobado otras listas parciales bastante antes de la lista de la región biogeográfica mediterránea que comprendía Grecia.⁷³ Por consiguiente, Grecia no tenía que contar forzosamente con que el régimen de protección de la Directiva sobre los hábitats se aplicaría antes de que se autorizase el proyecto.

192. En consecuencia, no era necesario realizar ninguna evaluación de las repercusiones medioambientales en relación con las LIC de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

Sobre la aplicabilidad del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats

193. Sin embargo, dicha jurisprudencia se refiere únicamente a aspectos de procedimiento del régimen de protección establecido en la Directiva sobre los hábitats. Por el contrario, el Tribunal de Justicia ha destacado en reiteradas ocasiones que las exigencias sustanciales de la protección de las zonas de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats no quedan excluidas por autorizaciones que hayan adquirido firmeza. Esta disposición prohíbe el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies en las zonas especiales de conservación, 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 esta Directiva.

194. El Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, permite responder al objetivo esencial de la conservación y protección de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, como se enuncia en el primer considerando de esta misma Directiva, si un plan o proyecto autorizado de conformidad con el artículo 6, apartado 3, se revela a continuación capaz de producir deterioros o

70 — Sentencias *Lauteracher Ried*, citada en la nota 35, apartados 53 a 62, y *Stadt Papenburg*, citada en la nota 31, apartado 48. Ya abordé esta idea al analizar los efectos anticipados de la Directiva marco sobre el agua durante el periodo transitorio para la elaboración de los planes hidrológicos y programas de medidas; véanse los puntos 107 y ss. *supra*.

71 — Sentencia *Lauteracher Ried*, citada en la nota 35, apartado 57, que remite a la jurisprudencia sobre la Directiva ERMA.

72 — Sentencia *Dragaggi y otros*, citada en la nota 66.

73 — Así, la Comisión adoptó la Decisión 2002/11/CE por la que se aprueba la lista de lugares de importancia comunitaria con respecto a la región biogeográfica macaronésica, en aplicación de la Directiva 92/43/CEE del Consejo (DO 2002, L 5, p. 16) ya el 28 de diciembre de 2001. Hasta la Decisión 2006/613 se adoptaron varias decisiones sobre otras cuatro regiones biogeográficas.

alteraciones apreciables, incluso a falta de todo error imputable a las autoridades nacionales.⁷⁴ Además, el artículo 6, apartado 2, puede obligar a revisar *a posteriori* una autorización ya existente;⁷⁵ por consiguiente, la ejecución de un proyecto autorizado antes de la expiración del plazo de transposición de la Directiva sobre los hábitats queda comprendida en el ámbito de aplicación de esta disposición.⁷⁶

195. Por consiguiente, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats obliga a los Estados miembros a adoptar, también en relación con proyectos antiguos, las medidas necesarias para evitar deterioros o alteraciones de zonas protegidas. Los intereses legítimos de los titulares de autorizaciones han de atenderse, en su caso, por la vía de la indemnización.⁷⁷

196. Dicha jurisprudencia no es contraria a la prohibición de aplicar normas jurídicas con carácter retroactivo. Una nueva norma es aplicable, en principio, desde su entrada en vigor. Si bien no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas bajo la vigencia de la antigua norma, sí se aplica a los efectos futuros de tales situaciones.⁷⁸ Así pues, los proyectos que puedan deteriorar o alterar significativamente las zonas protegidas sólo pueden ser autorizados en la medida en que sean compatibles con la protección de las zonas, aun cuando su procedimiento de autorización no estuviera sujeto todavía a los requisitos procesales establecidos en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.⁷⁹

197. En consecuencia, si la Comisión ha incluido en la lista comunitaria los LIC afectados antes de la adopción de la Ley n° 3481/2006, el Consejo de Estado deberá examinar si la Ley es compatible con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.

Sobre la justificación de eventuales perjuicios a los LIC

198. Si el Consejo de Estado llega a la conclusión de que, en virtud de la Ley n° 3481/2006, en los LIC se deterioran hábitats naturales o hábitats de especies o bien se producen alteraciones que repercutan en las especies, se plantea la cuestión de si estos perjuicios pueden estar justificados.

199. El artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats —al igual que la protección de zonas de hecho de conservación de aves con arreglo al artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre las aves— no prevé ningún motivo de justificación por intereses superiores. La protección de las zonas prevista en la Directiva sobre los hábitats se basa en la idea de que el deterioro o las alteraciones significativas de las zonas de protección están siempre sometidas a autorización (y en su caso justificadas) según lo dispuesto en el artículo 6, apartados 3 y 4. Si tal autorización se basa en una evaluación apropiada de las repercusiones, no queda, en principio, margen para la aplicación del artículo 6, apartado 2.⁸⁰

200. Sin embargo, en el caso de autos, el artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats no era aplicable. No obstante, sería injusto denegar a los proyectos que por razones temporales no están sujetos a la evaluación previa del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats la posibilidad de una excepción tal como está prevista en el artículo 6, apartado 4. Dichos proyectos se verían sometidos a exigencias más restrictivas que otros proyectos posteriores, a los que son aplicables en su totalidad el artículo 6, apartados 2 a 4.⁸¹

74 — Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405), apartado 37.

75 — Sentencia de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, Rec. p. I-9017), apartado 58.

76 — Sentencia Stadt Papenburg, citada en la nota 31, apartado 49.

77 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Alto Sil, citadas en la nota 39, puntos 70 y ss.

78 — Sentencias de 6 de julio de 2010, Monsanto Technology (C-428/08, Rec. p. I-6765), apartado 66, y de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, Rec. p. I-13119), apartado 32. Sobre los efectos anticipados de la Directiva marco sobre el agua, véase el epígrafe IV.A.6.b) *supra*. Así, por ejemplo, las nuevas normas jurídicas sobre la protección de patentes pueden limitar la protección de patentes existentes (véase la sentencia Monsanto Technology, antes citada, apartado 69).

79 — Sobre el ejercicio de autorizaciones existentes, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Alto Sil, citadas en la nota 39, punto 72.

80 — Véase la sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 74, apartado 35, y mis conclusiones presentadas en el asunto Alto Sil, citadas en la nota 39, punto 108.

81 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Alto Sil, citadas en la nota 39, punto 110.

201. Por consiguiente, en el caso de *proyectos antiguos* han de permitirse deterioros o alteraciones significativas de zonas de protección también en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, si concurren los requisitos materiales del artículo 6, apartado 4, es decir, si existen razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, si no existe solución alternativa y si se adoptan medidas compensatorias para garantizar la coherencia global de Natura 2000.⁸²

202. Los requisitos de la justificación deben abordarse en concreto en la respuesta a las cuestiones siguientes.

c) Conclusión sobre la décima cuestión

203. En consecuencia, procede responder a la décima cuestión que, antes de la notificación de la lista comunitaria de lugares de importancia comunitaria (LIC), respecto a las zonas que estaban incluidas en las listas nacionales de LIC y que finalmente han sido incluidas en la lista comunitaria, los Estados miembros estaban obligados, de conformidad con la Directiva sobre los hábitats, a adoptar medidas de protección apropiadas para mantener las características de estos lugares.⁸³ Desde la notificación, los Estados miembros deben evitar, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, que, en los LIC, los proyectos cuyo procedimiento de autorización se haya iniciado antes de la notificación deterioren los hábitats naturales y los hábitats de especies o alteren de forma apreciable las especies, en el caso de que no estén justificados los eventuales perjuicios en tales lugares.

2. Sobre la undécima cuestión

204. Mediante la undécima cuestión el Consejo de Estado desea saber si, de conformidad con la Directiva sobre los hábitats, las autoridades nacionales competentes pueden conceder una autorización para la ejecución de un plan de trasvase de aguas sin datos fiables y actuales relativos a las especies de aves de la zona protegida afectada.

205. Ciertamente, la Administración provincial autónoma de Magnisia objeta que el Consejo de Estado no puede comprobar, conforme a su normativa procesal, la falta de datos sobre las especies de aves, por lo que procede declarar la inadmisibilidad de la cuestión prejudicial. Sin embargo, esta objeción no puede prosperar. En efecto, en el procedimiento prejudicial el Tribunal de Justicia tiene que basarse en los datos proporcionados por el órgano jurisdiccional remitente y no puede examinar si este tribunal ha rebasado sus competencias conforme a la normativa interna.⁸⁴

206. Por consiguiente, procede responder a la undécima cuestión. De suyo, a tal fin sería pertinente el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats. Sin embargo, dado que el procedimiento de autorización se tramita desde hace largo tiempo, dicha disposición no es aplicable. En su lugar ha de observarse el artículo 6, apartado 2.

a) Sobre la aplicabilidad del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats

207. Para la autorización de proyectos y la información que ha de manejarse a tal respecto, resulta en principio pertinente el procedimiento de evaluación previa establecido en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats. Tal evaluación debería apoyarse en los mejores conocimientos científicos sobre las especies de aves.⁸⁵

⁸² — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Alto Sil, citadas en la nota 39, punto 111.

⁸³ — Véase el punto 185 *supra*.

⁸⁴ — Sentencia WWF y otros, citada en la nota 46, apartados 31 a 33 y la jurisprudencia citada.

⁸⁵ — Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, «Santa Caterina» (C-304/05, Rec. p. I-7495), apartado 59.

208. Ciertamente, como ya se ha expuesto,⁸⁶ el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats no es aplicable en relación con los LIC afectados, pero esta disposición sí podría aplicarse a zonas de protección especial afectadas de conformidad con la Directiva sobre las aves que se hayan establecido con anterioridad. Con arreglo al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, se aplicará a estas zonas el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, a partir de la fecha de su aplicación o, en su caso, en un momento posterior a la fecha en que la zona de que se trate haya sido declarada zona de protección de aves o reconocida como tal por un Estado miembro.

209. La Directiva sobre los hábitats comenzó a ser aplicable tras la expiración del plazo de transposición en 1994. Así pues, el artículo 6, apartado 3, primera frase, era aplicable, como muy pronto, a partir de dicha fecha y, como muy tarde, a partir del posterior establecimiento de la ZPE afectada.

210. Sin embargo, el procedimiento de autorización del trasvase parcial del Acheloos comenzó ya antes de 1994, dado que las primeras autorizaciones se concedieron en 1992. Si bien es cierto que el Consejo de Estado anuló dichas autorizaciones al igual que hizo con otras posteriores, existen motivos para considerar que la autorización del proyecto fue el objeto de un procedimiento tramitado de forma continuada hasta la adopción de las disposiciones de la Ley n° 3481/2006 aquí controvertidas.⁸⁷

211. En consecuencia, ha de partirse de que el procedimiento de autorización fue iniciado antes del comienzo de la aplicabilidad del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats. La jurisprudencia ya citada sobre procedimientos de autorización iniciados antes de que se establecieran modificaciones sustanciales en la normativa procesal⁸⁸ excluye la existencia de una obligación de realizar una evaluación de las repercusiones conforme a la citada disposición.

b) Sobre el artículo 6, apartados 2 y 4, de la Directiva sobre los hábitats

212. En cambio, resulta aplicable el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats.⁸⁹

213. La necesidad de aplicar esta norma en el caso de las zonas de protección de aves resulta más clara que en el caso de las zonas protegidas sobre la base de la Directiva sobre los hábitats, los LIC. En efecto, en Grecia las zonas de protección de aves debían ser designadas desde la expiración del plazo de transposición de la Directiva sobre protección de las aves, el 6 de abril de 1981.⁹⁰ Aunque no se hubiera realizado la designación necesaria, las zonas de que se trata ya quedaban sujetas a partir de tal fecha a la protección del artículo 4, apartado 4, primera frase.⁹¹

214. En consecuencia, en el procedimiento principal ha de examinarse si el proyecto autorizado provoca deterioros en los hábitats de las especies que hayan motivado la designación de la ZPE o si produce alteraciones que repercutan en esas especies de forma apreciable en lo que respecta a los objetivos de esta Directiva.⁹²

86 — Véanse los puntos 188 y ss. *supra*.

87 — Véase el punto 169 *supra*.

88 — Véanse los puntos 188 y ss. *supra*.

89 — Véanse los puntos 193 y ss. *supra*.

90 — Sentencia de 25 de octubre de 2007, Comisión/Grecia (C-334/04, Rec. p. I-9215), apartado 32.

91 — Véanse las sentencias de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, «Basses Corbières» (C-374/98, Rec. p. I-10799), apartados 47 y 57; de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, «Valloni e steppe pedegarganiche» (C-388/05, Rec. p. I-7555), apartado 18, y de 18 de diciembre de 2007, Comisión/España, «Canal Segarra-Garrigues» (C-186/06, Rec. p. I-12093), apartado 26.

92 — Sobre este examen, véase la sentencia Santa Caterina, citada en la nota 85, apartados 91 y ss., y mis conclusiones presentadas en este asunto el 19 de abril de 2007, puntos 61 y ss.

215. De comprobarse la existencia de tales deterioros o alteraciones, deberá examinarse también si están justificados a la vista de los criterios materiales establecidos en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Como ya se ha expuesto, su justificación requerirá en particular una ponderación, un examen de alternativas y medidas compensatorias.⁹³

216. Si bien no es necesaria una evaluación formal de las repercusiones conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para reconocer una justificación está limitado.⁹⁴

217. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats sólo resulta aplicable después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con el artículo 6, apartado 3, de esta Directiva. La determinación de estas repercusiones a la luz de los objetivos de conservación del lugar en cuestión constituye un requisito previo indispensable para la aplicación de dicho artículo 6, apartado 4. Sin ella no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar esta excepción. En efecto, el examen de si concurren eventualmente razones imperiosas de interés público de primer orden y de si existen alternativas menos perjudiciales requiere una ponderación con respecto a los perjuicios que el plan o proyecto considerado causen al lugar. Además, con objeto de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados a este lugar deben ser identificados con precisión.⁹⁵

218. Por consiguiente, en la justificación de los perjuicios conforme al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, han de examinarse detenidamente y con imparcialidad todos los elementos relevantes del asunto que deben respaldar las conclusiones extraídas de ellos.⁹⁶ En este contexto, la ponderación, el examen de alternativas y las medidas compensatorias también exigen que se haya hecho una evaluación apropiada de las repercusiones que requieren justificación.⁹⁷

219. Los efectos sólo pueden valorarse de forma adecuada sobre la base de datos fiables y actuales sobre las especies de aves en las zonas afectadas. De otro modo, en la ponderación, en el examen de alternativas y en la determinación de medidas compensatorias sólo se tuvieron en cuenta perjuicios hipotéticos. No se garantizaría que se tuvieron en cuenta los perjuicios efectivos.

c) Conclusión sobre la undécima cuestión

220. En consecuencia, procede responder a la undécima cuestión que, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades competentes sólo pueden conceder una autorización para la ejecución de un plan de trasvase de aguas que provoque deterioros en los hábitats de las especies que hayan motivado la designación de la ZPE o produzca alteraciones que repercutan en esas especies de forma apreciable en lo que respecta a los objetivos de la Directiva, si este proyecto está justificado sobre la base de datos fiables y actuales sobre las especies de aves en las ZPE de que se trate.

3. Sobre la cuestión duodécima: motivos imperiosos de interés público de primer orden

221. Mediante la duodécima cuestión, el Consejo de Estado desea saber si los motivos por los cuales se ha acometido un plan de trasvase de aguas, relativos principalmente al riego y, de forma subsidiaria, al suministro de agua para uso privado, pueden justificar los perjuicios causados a una zona protegida.

93 — Véanse los puntos 199 y ss. *supra*.

94 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Alto Sil, citadas en la nota 39, apartado 112.

95 — Sentencia Santa Caterina, citada en la nota 85, apartado 83.

96 — Sobre el control del margen de apreciación de la Comisión, véanse las sentencias de 18 de julio de 2007, Industrias Químicas del Vallés/Comisión (C-326/05 P, Rec. p. I-6557), apartado 77, y de 6 de noviembre de 2008, Países Bajos/Comisión (C-405/07 P, Rec. p. I-8301), apartado 55, así como la jurisprudencia citada.

97 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Alto Sil, citadas en la nota 39, punto 112.

222. La duodécima cuestión tiene por objeto el primero de los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, a saber, las razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las razones de índole social o económica. Como ya se ha hecho constar en relación con la Directiva marco sobre el agua, el riego y el suministro de agua para uso privado pueden constituir en principio tales razones.⁹⁸

223. Sin embargo, si el lugar considerado alberga un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, de conformidad con el artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats, 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.

224. Tres de los LIC mencionados en la petición de decisión prejudicial albergan especies o hábitats naturales prioritarios: «Delta Acheloou, Limnthalassa, Mesologgiou-Aitolikou, Ekvoles Evinou, Nisoi Echinades, Nisos Petalas» (GR2310001), «Limnes Trichonida kai Lysimachia» (GR2310009) y «Aspropotamos» (GR1440001).⁹⁹

225. Dado que la Comisión no ha formulado observaciones en el presente asunto, a la vista del tenor del artículo 6, apartado 4, párrafo segundo, de la Directiva sobre los hábitats, el grupo de posibles intereses justificativos quedaría muy limitado. En la citada disposición, el riego no constituiría un interés que pudiera justificar el proyecto, dado que no sería necesario ni para la salud humana ni para la seguridad pública, ni tampoco tendría consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente. En cambio, el suministro de agua potable sería un criterio vinculado a la salud humana.

226. Ahora bien, resultaría inadecuado aplicar estos requisitos más estrictos para la justificación de perjuicios, si no resultan perjudicados los elementos prioritarios de los respectivos lugares. Dado que la Comisión ha expresado esta posición¹⁰⁰ públicamente, en tales casos no es necesario que defina su postura antes de la alegación de otros intereses. El Consejo de Estado deberá comprobar si resultan perjudicados elementos prioritarios de los lugares afectados y, por tanto, si deben aplicarse requisitos más estrictos para la posible justificación.

227. Por lo demás, las razones para la ejecución de un proyecto son imperiosas y de primer orden únicamente si se les atribuye una importancia mayor que a sus efectos negativos en las zonas protegidas por la Directiva sobre los hábitats.¹⁰¹

228. En consecuencia, procede responder a la duodécima cuestión que tanto el riego como el abastecimiento de agua potable constituyen razones imperiosas de interés público de primer orden en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats para un proyecto de trasvase de agua, si estas razones preponderan sobre las repercusiones negativas de este proyecto en los lugares protegidos por la Directiva. Sin embargo, si resultan perjudicados tipos de hábitat natural o especies, sin un dictamen de la Comisión sólo cabrá como causa de justificación el abastecimiento de agua potable.

4. Sobre la cuestión decimotercera: medidas dirigidas a garantizar la coherencia de Natura 2000

229. Mediante la decimotercera cuestión, el Consejo de Estado quiere saber si para determinar la idoneidad de las medidas compensatorias deben ser tomados en consideración el alcance del trasvase y la dimensión de las obras que exige.

98 — Véanse los puntos 83 y ss. *supra*.

99 — Tales lugares son identificados en la Decisión 2006/613 con un asterisco en la columna C.

100 — Véanse las directrices de la Comisión: *Gestión de espacios – Natura 2000, disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43 de hábitats*, Luxemburgo 2000, p. 54.

101 — Véase la sentencia Santa Caterina, citada en la nota 85.

230. Esta cuestión versa sobre el tercer requisito de una justificación de los perjuicios causados a zonas protegidas conforme al artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, a saber, las medidas compensatorias necesarias para garantizar —a pesar del perjuicio causado a una zona— que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. En este contexto, a pesar de la formulación de las cuestiones 13 y 14, no se trata de la coherencia de zonas concretas, sino de la coherencia de la red de zonas protegidas.

231. Según el artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, Natura 2000 es una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación. Dicha red está compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el anexo I y de hábitats de especies que figuran en el anexo II, así como las ZPE de aves recogidas en el anexo I de la Directiva sobre protección de las aves y de las especies migratorias cuya llegada sea regular. Natura 2000 debe 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.¹⁰²

232. Las medidas necesarias sólo pueden determinarse en función del deterioro de la respectiva zona. Las autoridades competentes deben comprobar qué contribución de la zona perjudicada a Natura 2000 se pierde a resultas del proyecto y cómo debe compensarse tal pérdida para que, en última instancia, quede garantizada la coherencia de la red.¹⁰³

233. En consecuencia, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, con objeto de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados al lugar deben ser identificados con precisión.¹⁰⁴ Por consiguiente, en las medidas compensatorias deberán tenerse en cuenta el alcance del trasvase del Acheloos y la dimensión de las obras que exige, siempre que perjudiquen a las zonas protegidas.

234. En consecuencia, procede responder a la decimotercera cuestión que para determinar la idoneidad de las medidas compensatorias necesarias, de conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, a fin de garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida, deben tomarse en consideración el alcance del trasvase del río y la dimensión de las obras que exige, siempre que éstos afecten a lugares protegidos por Natura 2000.

5. Sobre la decimocuarta cuestión: transformación de un ecosistema fluvial

235. Mediante la decimocuarta cuestión, el Consejo de Estado quiere saber si la Directiva sobre los hábitats, interpretada a la luz del principio de desarrollo sostenible, consagrado en el artículo 6 CE (actualmente artículo 11 TFUE), permite la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial.

236. Es muy probable que la transformación de un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial, es decir, una serie de embalses, deterioraría los hábitats protegidos existentes en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats. Ello habría de examinarse, en concreto, a la vista de los respectivos objetivos de conservación.

237. Ahora bien, un eventual deterioro no significa que el proyecto de trasvase controvertido sea inadmisibles en cualquier caso. Antes bien, podría estar justificado en virtud de los criterios del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

102 — Véanse mis conclusiones presentadas el 27 de octubre de 2005 en el asunto en que recayó la sentencia, citada en la nota 35, Lauteracher Ried, punto 85.

103 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Lauteracher Ried, citadas en la nota 102, punto 84.

104 — Sentencia Santa Caterina, citada en la nota 85.

238. Debe tenerse en cuenta el principio de sostenibilidad en el marco de la justificación, es decir, en la valoración de las razones de interés público, de los perjuicios y de las alternativas. Si el proyecto no puede realizar de forma sostenible sus objetivos o bien sólo puede hacerlo de forma condicionada, ella reducirá el peso de estos objetivos en la ponderación. De igual modo, los perjuicios provisionales tendrán una importancia menor que los perjuicios permanentes.

239. Por consiguiente, procede responder a la decimocuarta cuestión que un plan de trasvase de agua en un lugar Natura 2000, que transformaría un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial, puede ser autorizado si concurren los requisitos del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.

V. Conclusión

240. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del modo siguiente:

- 1) Los artículos 13, apartado 6, y 11, apartado 7, de la Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, no establecen un plazo de transposición del artículo 4 de la Directiva, sino simplemente un plazo máximo para la elaboración de planes hidrológicos o programas de medidas. Antes de la expiración de dicho plazo, la Directiva no obliga a la aplicación del artículo 4.
- 2) Una normativa nacional, adoptada antes de la expiración del plazo para la elaboración de planes hidrológicos o programas de medidas, que permite el trasvase de agua de una determinada cuenca hidrográfica a otra, compromete gravemente los objetivos de la Directiva 2000/60 si el trasvase da lugar a un estado de las aguas incompatible con el artículo 4 de la Directiva de carácter duradero y considerable entidad. A este respecto, en el marco de los efectos anticipados del artículo 4, es posible una justificación por razones imperiosas de interés general; no es necesario que existan planes hidrológicos, pero la normativa nacional deberá haberse adoptado sobre la base de datos suficientes.
- 3) Es incompatible con el artículo 14 de la Directiva 2000/60 elaborar planes hidrológicos sin incluir la participación del público prevista.
- 4) Un estudio de impacto ambiental, presentado para su aprobación ante el Parlamento nacional después de la anulación judicial del acto mediante el que había sido aprobado por la Administración, satisface los requisitos del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en la versión de la Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente, si, en primer lugar, se ha puesto a disposición del legislador la información necesaria en el procedimiento de la Directiva —es decir, información suficientemente actual y completa— y, en segundo lugar, el legislador ha podido examinar y debatir adecuadamente sobre esta base las repercusiones del proyecto en el medio ambiente.
- 5) Los planes hidrológicos en el sentido del artículo 13 de la Directiva 2000/60 han de someterse en principio a una evaluación medioambiental conforme a la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.
- 6) Ni los actos que versaban sobre la autorización de un proyecto aislado de trasvase de un río y que fueron anulados con carácter retroactivo mediante resoluciones judiciales, ni el inicio de los correspondientes procedimientos de autorización, pueden tener, de conformidad con el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2001/42, la consideración de actos preparatorios formales de

planes hidrológicos de demarcaciones hidrográficas con arreglo a la Directiva 2000/60. Ahora bien, podrán tener la consideración de actos preparatorios de un plan de trasvase de un río sujeto a evaluación, si el procedimiento de autorización se ha impulsado sin interrupción.

- 7) De conformidad con el artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2001/42, en caso de que un plan quede comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y en el de las Directivas 2000/60 y 85/337, que prevén también una evaluación de las repercusiones del proyecto en el medio ambiente, no es necesario efectuar un estudio autónomo de evaluación estratégica medioambiental si los estudios realizados sobre la base de la Directiva 2000/60 y de la Directiva 85/337 satisfacen, desde un punto de vista material y a la vista del procedimiento tramitado, los requisitos de la Directiva 2001/42.
- 8) Antes de la notificación de la lista comunitaria de lugares de importancia comunitaria (LIC), los Estados miembros estaban obligados, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, respecto a las zonas que estaban incluidas en las listas nacionales de LIC y que finalmente han sido incluidas en la lista comunitaria, a adoptar medidas de protección apropiadas para mantener las características de estos lugares. Desde la notificación, los Estados miembros deben evitar, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, que, en los LIC, los proyectos cuyo procedimiento de autorización se haya iniciado antes de la notificación deterioren los hábitats naturales y los hábitats de especies o alteren de forma apreciable las especies, en el caso de que no estén justificados los eventuales perjuicios a tales lugares.
- 9) De conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, las autoridades competentes sólo pueden conceder una autorización para la ejecución de un plan de trasvase de aguas que provoque deterioros en los hábitats de las especies que hayan motivado la designación de una zona de protección especial, o produzca alteraciones que repercutan en esas especies de forma apreciable en lo que respecta a los objetivos de la Directiva, si este proyecto está justificado sobre la base de datos fiables y actuales sobre las especies de aves en la zona de protección especial de que se trate.
- 10) Tanto el riego como el abastecimiento de agua potable constituyen razones imperiosas de interés público de primer orden en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43 sobre los hábitats para un proyecto de trasvase de agua, si estas razones preponderan sobre las repercusiones negativas de este proyecto en los lugares protegidos por la Directiva. Sin embargo, si resultan perjudicados tipos de hábitat natural o especies, sin un dictamen de la Comisión, sólo cabrá como causa de justificación el abastecimiento de agua potable.
- 11) Para determinar la idoneidad de las medidas compensatorias necesarias, de conformidad con el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43, a fin de garantizar que la coherencia global de Natura 2000 queda protegida, deben tomarse en consideración el alcance del trasvase del río y la dimensión de las obras que exige, siempre que éstos afecten a lugares protegidos por Natura 2000.
- 12) Un plan de trasvase de agua en un lugar Natura 2000, que transformaría un ecosistema fluvial natural en un ecosistema fluvial y lacustre artificial, puede ser autorizado si concurren los requisitos del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43.