



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 25 de julio de 2018\*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 92/43/CE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículo 6, apartados 3 y 4 — Evaluación de las repercusiones de un plan o de un proyecto para un lugar protegido — Plan o proyecto que no está directamente relacionado con la gestión del lugar o no es necesario para esta — Proyecto de parque eólico — Directiva 2009/147/CE — Conservación de las aves silvestres — Artículo 4 — Zona de protección especial (ZPE) — Anexo I — Aguilucho pálido (*Circus cyaneus*) — Hábitat adecuado que fluctúa con el tiempo — Reducción temporal o definitiva de la superficie de tierras útiles — Medidas que forman parte del proyecto destinadas a garantizar mientras dura el proyecto que la superficie efectivamente adecuada para albergar el hábitat natural de la especie no se reduzca y pueda, de hecho, aumentarse»

En el asunto C-164/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda), mediante resolución de 20 de marzo de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de abril de 2017, en el procedimiento entre

**Edel Grace,**

**Peter Sweetman**

y

**An Bord Pleanála,**

con intervención de:

**ESB Wind Developments Ltd,**

**Coillte,**

**The Department of Arts Heritage and the Gaeltacht,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Rosas, las Sras. C. Toader (Ponente) y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

\* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de febrero de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Grace y el Sr. Sweetman, por el Sr. O. Collins, Barrister, y el Sr. J. Devlin, SC, designados por las Sras. O. Clarke y A. O’Connell, Solicitors;
- en nombre de la An Bord Pleanála, por el Sr. F. Valentine, Barrister, y la Sra. N. Butler, SC, designados por los Sres. A. Doyle y B. Slattery, Solicitors;
- en nombre de ESB Wind Developments Ltd y Coillte, por los Sres. R. Mulcahy y D. McDonald, SC, y por la Sra. A. Carroll, BL, designados por la Sra. D. Spence, Solicitor;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y C.S. Schillemans, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y C. Hermes, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de abril de 2018;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por un lado, la Sra. Edel Grace y el Sr. Peter Sweetman y, por otro lado, la An Bord Pleanála (Comité Nacional de Recursos en materia de Ordenación del Territorio, Irlanda; en lo sucesivo, «An Bord»), relativo a la decisión de esta última de conceder una autorización a ESB Wind Developments Ltd y Coillte para un proyecto de parque eólico en el territorio de una zona de protección especial, clasificada así por albergar el hábitat natural de una especie protegida.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

##### *Directiva sobre las aves*

- 3 Conforme al artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»), dicha Directiva se refiere a la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado FUE. Tiene como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.

4 El artículo 4 de esta Directiva dispone:

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

En este sentido se tendrán en cuenta:

- a) las especies amenazadas de extinción;
- b) las especies vulnerables a determinadas modificaciones de sus hábitats;
- c) las especies consideradas como raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada;
- d) otras especies que requieran una atención particular debido al carácter específico de su hábitat.

Para proceder a las evaluaciones se tendrán en cuenta las tendencias y las variaciones en los niveles de población.

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

[...]

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

5 Entre las especies que se mencionan en el anexo I de la antedicha Directiva se encuentra el aguilucho pálido (*Circus cyaneus*).

#### *Directiva sobre los hábitats*

6 A tenor del décimo considerando de la Directiva sobre los hábitats:

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

7 El artículo 2 de dicha Directiva establece:

«1. La presente Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado [FUE].

2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

8 El artículo 6 de la referida Directiva dispone:

«1. Con respecto a las zonas especiales de conservación, los Estados miembros fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del Anexo I y de las especies del Anexo II presentes en los lugares.

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.»

9 Con arreglo al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2 a 4 del artículo 6 de dicha Directiva se aplicarán a las zonas de protección especial (en lo sucesivo, «ZPE») en el sentido de la Directiva sobre las aves.

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

10 El litigio principal atañe a un proyecto de parque eólico que sería desarrollado y explotado conjuntamente por Coillte, que es una empresa pública de silvicultura, y ESB Wind Developments. El proyecto está localizado en la ZPE comprendida entre el camino de Slieve Felim y las Montañas de Silvermines (situados, respectivamente, en los condados de Limerick y Tipperary, Irlanda) (en lo sucesivo, «proyecto de que se trata»).

11 Ese territorio fue clasificado como ZPE en el sentido del artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva sobre las aves porque alberga el hábitat natural de una especie de ave mencionada en el anexo I de dicha Directiva, a saber, el aguilucho pálido. Dicho territorio, que abarca 20 935 hectáreas,

comprende, en particular, zonas de turberas de cobertura sin plantar, matorrales y 12 078 hectáreas de bosque. Debido a sus características, la totalidad de este espacio es potencialmente apta para ser hábitat de la especie referida.

- 12 Según el órgano jurisdiccional remitente, está previsto que el proyecto de que se trata ocupe 832 hectáreas de la ZPE, cubiertas esencialmente por plantaciones de coníferas en primera y segunda rotación, turberas sin plantar y matorrales. La construcción de dieciséis turbinas eólicas y de las infraestructuras anejas requerirá que se arranquen los árboles de todas esas ubicaciones. Según una estimación, la superficie afectada por la tala de árboles es de 41,7 hectáreas. El proyecto daría lugar a la destrucción permanente de 9 hectáreas de hábitat correspondientes a las zonas en las que se erigirían las construcciones y a la destrucción temporal de 1,7 hectáreas de superficie de hábitat utilizadas para la construcción de estanques de sedimentación provisionales. Además, al preverse que esas aves no buscarán alimento a menos de 250 metros de ninguna turbina, el mencionado órgano jurisdiccional indica que, debido a ello, la pérdida total de hábitat de búsqueda de alimento podría ser de 162,7 hectáreas.
- 13 El proyecto de que se trata se acompaña de un plan de gestión de especies y hábitats (en lo sucesivo, «plan de gestión»). Ese plan, que debe llevarse a cabo en un período de cinco años, incluye medidas para prevenir los efectos potenciales del parque eólico en el hábitat de búsqueda de alimento del aguilucho pálido. En primer lugar, conforme al plan de gestión, tres zonas actualmente cultivadas, de una superficie total de 41,2 hectáreas, de las que 14,2 quedarían a menos de 250 metros de una turbina eólica, se recuperarían como turberas de cobertura. En segundo lugar, durante la fase de desarrollo del proyecto de que se trata, el plan prevé someter otras 137,3 hectáreas de bosque en segunda rotación a una gestión «sensible», que contempla la tala y repoblación de la actual masa cerrada forestal a fin de garantizar que haya 137,3 hectáreas de bosque con cubierta forestal permanentemente abierta, que proporcione un hábitat de búsqueda de alimento adecuado para el aguilucho pálido y un pasillo ecológico entre las dos zonas de turberas abiertas. Esa tala se llevará a cabo de forma gradual comenzando un año antes de la construcción. En tercer lugar, las obras de construcción se realizarán únicamente fuera de la temporada alta de cría del aguilucho pálido.
- 14 Mediante resolución administrativa de 22 de julio de 2014, la An Bord autorizó el proyecto de que se trata basándose en que no causaba perjuicios a la integridad de la ZPE.
- 15 La Sra. Grace y el Sr. Sweetman interpusieron un recurso ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) para impugnar la resolución administrativa de la An Bord. Mediante resoluciones de 1 de octubre y 4 de diciembre de 2015, este órgano jurisdiccional desestimó su recurso y confirmó la resolución administrativa de la An Bord.
- 16 Mediante resolución de 26 de febrero de 2016, se autorizó a la Sra. Grace y al Sr. Sweetman a interponer recurso de apelación contra las antedichas resoluciones de la High Court ante el órgano jurisdiccional remitente, es decir, la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda). Mediante sentencia de 24 de febrero de 2017, ese órgano jurisdiccional se pronunció definitivamente sobre dos de los tres motivos del recurso de apelación. La decisión final sobre el referido recurso de apelación depende, no obstante, de la interpretación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.
- 17 Según la Sra. Grace y el Sr. Sweetman, la An Bord debería haber considerado que el proyecto de que se trata y el plan de gestión que lo acompaña implicaban medidas compensatorias, de modo que la evaluación debería haberse realizado teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 6, apartado 4, de la antedicha Directiva.
- 18 La An Bord y las partes coadyuvantes en el litigio principal sostienen que para apreciar si el proyecto puede causar perjuicio a la integridad de la ZPE, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, es necesario tener en cuenta que ninguna parte del sector forestado de la zona se conservará permanentemente en un estado que se considere un hábitat adecuado.

- 19 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que el aguilucho pálido es un ave que habita principalmente en zonas de campo abierto y que necesita una gran extensión de tierra adecuada que sobrevuela en busca de alimento. En cambio, a su entender, la anidación está menos supeditada a ese factor, ya que puede realizarse en un espacio geográfico más restringido y en diferentes tipos de hábitats. Además, a su juicio, la disminución de la población de la especie protegida se deberá más a la posible degradación del hábitat de búsqueda de alimento que a la del hábitat de anidación. El referido órgano jurisdiccional alega que, aunque generalmente se consideraba que las turberas sin plantar y los matorrales eran el principal hábitat del aguilucho pálido, conforme se ha ido extendiendo la silvicultura comercial se ha comprobado que las plantaciones de coníferas en turberas ofrecen al aguilucho pálido la posibilidad de buscar alimento en ellas. Según el órgano jurisdiccional remitente, de esas consideraciones se desprende, en cambio, que un bosque en el que no se aclaren o talen algunos árboles, sino donde se les deje crecer hasta su madurez, y que, por tanto, presentará masas cerradas, no es una zona apta para la búsqueda de alimento.
- 20 De los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que el bosque destinado a la explotación comercial tiene un ciclo de vida medio de 40 años que comprende dos fases de rotación. Las partes de la zona cuyas plantaciones alcanzan la madurez al finalizar la primera fase y que, por ello, tienen masas cerradas son objeto de una corta a hecho. A continuación, tiene lugar una fase de repoblación que crea de nuevo un espacio de masas abiertas dentro de la zona, propicio para la alimentación del aguilucho pálido. Según el órgano jurisdiccional remitente, de ello se deriva que el hábitat de búsqueda de alimento de esta especie en la ZPE está sometido a cambios constantes y depende de las referidas fases, vinculadas a la gestión forestal. Por tanto, a su juicio, la falta de gestión activa de la plantación forestal entrañaría por sí misma la pérdida del hábitat de búsqueda de alimento del aguilucho pálido como consecuencia de la desaparición progresiva de partes de la zona de masas abiertas. El órgano jurisdiccional remitente señala que, según los estudios a los que ha tenido acceso, la población de la especie protegida, en efecto, desciende o aumenta en función de la disponibilidad de bosque de masas abiertas. Según el órgano jurisdiccional remitente, la proporción del bosque de masas abiertas descenderá gradualmente desde el 14 % del total de tierras forestadas durante el período 2014-2018 hasta un mínimo del 8 % en el período 2024-2028.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente estima que le corresponde determinar si la An Bord consideró erróneamente que el proyecto de que se trata y el plan de gestión implicaban medidas de mitigación que le facultaban a llevar a cabo una evaluación únicamente al amparo del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.
- 22 A este respecto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si esa disposición debe interpretarse en el sentido de que las medidas propuestas en el marco del plan de gestión que acompaña al proyecto de que se trata, y que tienen como objetivo garantizar que la superficie total que proporciona un hábitat adecuado no se vea reducida y pueda, de hecho, aumentarse, pueden calificarse como medidas de mitigadoras o si, por el contrario, deben considerarse medidas compensatorias, en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats.
- 23 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Supreme Court (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «Cuando
- a) un lugar protegido tiene como objetivo esencial servir como hábitat de una especie concreta,
  - b) la propia naturaleza del hábitat que es beneficiosa para esa especie implica que la parte de ese lugar que es beneficiosa se verá indefectiblemente alterada con el transcurso del tiempo y



- c) en el marco de un proyecto propuesto va a ejecutarse un plan de gestión de todo el lugar (que incluye cambios en la gestión de partes de este que no están directamente afectadas por el propio proyecto) con el objetivo de garantizar que, en todo momento, la parte del lugar adecuada para el hábitat, antes mencionada, no se vea reducida y pueda, de hecho, aumentarse,
- d) pero se priva a una parte del lugar de la posibilidad de servir como un hábitat adecuado mientras dure el proyecto,

¿es correcto considerar las medidas descritas en la letra c) medidas mitigadoras?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 24 Para empezar, ha de precisarse que, aunque la cuestión prejudicial formulada por el órgano jurisdiccional remitente no hace ninguna referencia a disposiciones del Derecho de la Unión, dicha cuestión prejudicial, que debe interpretarse a la luz de las precisiones contenidas en la resolución de remisión, tiene por objeto la interpretación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats.
- 25 A continuación, por lo que atañe al tenor de la cuestión prejudicial planteada, debe añadirse que el artículo 6 de la antedicha Directiva no contiene ninguna referencia al concepto de «medidas mitigadoras» (sentencias de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 57, y de 12 de abril de 2018, People Over Wind y Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 25).
- 26 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que el efecto perseguido con las medidas de protección exigidas por el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats consiste en evitar que, mediante medidas calificadas de «mitigadoras» pero que son en realidad medidas compensatorias, la autoridad nacional competente eluda los procedimientos específicos establecidos en aquel artículo, autorizando, al amparo de su apartado 3, proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate (sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 58 y jurisprudencia citada).
- 27 Finalmente, por lo que se refiere a las zonas clasificadas como ZPE, el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats establece que las obligaciones derivadas del artículo 4, apartado 4, primera frase, de la Directiva sobre las aves han sido sustituidas por las obligaciones derivadas del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, a partir de la fecha de clasificación con arreglo a la Directiva sobre las aves, cuando esta última fecha es posterior a la fecha de aplicación de la Directiva sobre los hábitats [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 109 y jurisprudencia citada].
- 28 De lo anterior se desprende que ha de entenderse que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, cuando un proyecto está destinado a realizarse en un lugar designado para la protección y conservación de determinadas especies, cuya superficie útil para proveer las necesidades de una especie protegida fluctúa con el transcurso del tiempo, y dicho proyecto tiene como efecto que, temporal o definitivamente, algunas partes de ese lugar ya no puedan proporcionar un hábitat adecuado a la especie de que se trate, el hecho de que tal proyecto comprenda medidas dirigidas a garantizar que, después de que se haya realizado una evaluación adecuada de las repercusiones de dicho proyecto y mientras dure el mismo, la parte de ese lugar capaz de proporcionar concretamente un hábitat adecuado no se vea reducida y pueda, de hecho, aumentarse, puede tenerse en cuenta a efectos de la evaluación que debe realizarse en virtud del apartado 3 del

referido artículo 6 y que tiene como objetivo asegurar que el proyecto de que se trate no causará perjuicios a la integridad del lugar en cuestión o si ese hecho está, en su caso, comprendido dentro del ámbito del apartado 4 de ese mismo artículo.

- 29 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats impone a los Estados miembros una serie de obligaciones y procedimientos específicos destinados a garantizar, como se desprende del artículo 2, apartado 2, de la referida Directiva, el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés de la Unión, para lograr la consecución del objetivo más general de la misma Directiva, que es garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente en lo que atañe a los lugares protegidos por ella [véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 43, y de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 106].
- 30 A este respecto, las disposiciones del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats constituyen un conjunto coherente, a la luz de los objetivos de conservación perseguidos por esta Directiva. En efecto, los apartados 2 y 3 de dicho artículo tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección para los hábitats naturales y los hábitats de especies, mientras que el apartado 4 del mismo artículo se limita a establecer una excepción a la segunda frase de su apartado 3 (sentencia de 12 de abril de 2018, *People Over Wind y Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 31 A tenor del décimo considerando de la Directiva sobre los hábitats, cualquier plan o programa que pueda afectar de manera significativa a los objetivos de conservación de un lugar que ha sido designado o que lo será en el futuro deberá ser objeto de una evaluación apropiada. Este considerando ha quedado plasmado en el artículo 6, apartado 3, de esta Directiva, que dispone, en particular, que no se autorizará un plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable al lugar de que se trate sin que previamente se evalúen las repercusiones que tenga sobre él (sentencia de 12 de abril de 2018, *People Over Wind y Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 32 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats establece dos fases. La primera, mencionada en la primera frase de esta disposición, impone a los Estados miembros la realización de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o un proyecto en un lugar protegido cuando exista la probabilidad de que dicho plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar. La segunda fase, mencionada en la segunda frase de esta misma disposición, que tiene lugar después de dicha evaluación adecuada, supedita la autorización de tal plan o proyecto al requisito de que no cause perjuicio a la integridad del lugar afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva (sentencia de 12 de abril de 2018, *People Over Wind y Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 33 La respuesta a la cuestión planteada debe guiarse por las consideraciones anteriores.
- 34 En primer lugar, debe recordarse que el hecho de no causar perjuicio a la integridad de un lugar, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, requiere preservar dicho lugar en un estado de conservación favorable, lo que implica el mantenimiento sostenible de sus características constitutivas, relacionadas con la presencia de un tipo de hábitat natural incluido en la lista de lugares de importancia comunitaria, en el sentido de esta Directiva, con el objetivo de conservarlo [véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 17 de abril de 2018, *Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 116].
- 35 Con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, la designación de un territorio como ZPE para la conservación de una especie implica el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del hábitat de esa zona, siendo el objetivo que ha justificado la designación de dicha zona la supervivencia de la especie en cuestión y su reproducción.



- 36 En el litigio principal, como ha indicado el órgano jurisdiccional remitente y ha señalado también el Abogado General en los puntos 13 y 74 de sus conclusiones, ha quedado acreditado que el objetivo de conservación de la ZPE es mantener o restaurar el estado de conservación favorable del aguilucho pálido. Más concretamente, la ZPE permite la consecución de ese objetivo proporcionando a la especie protegida un hábitat de búsqueda de alimento.
- 37 En segundo lugar, por lo que atañe a los efectos que el proyecto de que se trata provoca en la ZPE, el órgano de jurisdicción remitente subraya que el plan de gestión tiene como finalidad garantizar que en todo momento, por lo que respecta al hábitat de búsqueda de alimento del aguilucho pálido, la superficie de la zona no se vea reducida y pueda, de hecho, aumentarse, aun cuando, mientras dure el proyecto, se prive a una parte de esa zona de la posibilidad de servir de hábitat adecuado.
- 38 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de la zona de que se trate o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicha zona [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 108 y jurisprudencia citada)].
- 39 La evaluación efectuada en cumplimiento de la antedicha disposición no puede presentar lagunas y ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas, capaces de disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en la zona protegida de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de abril de 2018, People Over Wind y Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 40 El hecho de que la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre la zona de que se trate deba realizarse con arreglo a la antedicha disposición implica que deben identificarse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar, por sí mismos o conjuntamente con otros planes o proyectos, a los objetivos de conservación de dicha zona [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 113 y jurisprudencia citada].
- 41 En el momento de adopción de la resolución que autoriza la realización del proyecto no debe subsistir ninguna duda razonable desde un punto de vista científico sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad de la zona afectada [véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 120 y jurisprudencia citada].
- 42 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende, en primer término, que el órgano jurisdiccional remitente identifica la pérdida directa y permanente de superficies que albergan un hábitat adecuado para el aguilucho pálido de una extensión de 9 hectáreas, en segundo término, que la superficie forestal talada para la construcción de las turbinas eólicas y las infraestructuras corresponde a una supresión de 41,7 hectáreas de la referida zona de hábitat, en tercer término, que la parte de la zona no disponible durante el proyecto podría alcanzar las 162,7 hectáreas y, en cuarto término, que debe también tenerse en cuenta que, durante la fase de desarrollo del proyecto de que se trata, la superficie de bosque con cubierta forestal abierta, que es una de las características constitutivas del hábitat de búsqueda de alimento de la especie protegida, sufriría una disminución constante.
- 43 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de una determinada zona o no sea necesario para la misma puede comprometer los objetivos de conservación de dicha zona, se debe considerar que puede afectar a esa zona de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y

condiciones medioambientales específicas de la zona afectada por tal plan o proyecto (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros*, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 20 y jurisprudencia citada, y de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 45).

- 44 En tercer y último lugar, por lo que atañe a los tipos de medidas que forman parte del proyecto de que se trata en virtud del plan de gestión con el fin de prevenir los efectos del proyecto, ha de señalarse que tales medidas consisten, por una parte, en recuperar turberas de cobertura y matorrales húmedos en una superficie de 41,2 hectáreas (de las cuales 14,2 se encuentran a menos de 250 metros de una turbina eólica) y, por otra parte, en proporcionar a los aguiluchos pálidos y a otros animales que se encuentran en el territorio zonas con un hábitat óptimo mientras dure el proyecto, recurriendo, en particular, en una zona de 137,3 hectáreas, a la tala y repoblación de la actual masa cerrada forestal para garantizar que más tarde haya una zona de cubierta forestal abierta.
- 45 El órgano jurisdiccional remitente llama la atención sobre un hecho que, a su entender, puede constituir un elemento determinante en la respuesta a su cuestión prejudicial, en la medida que diferenciaría las circunstancias del litigio principal de aquellas que dieron lugar a las sentencias de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros* (C-521/12, EU:C:2014:330), y de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros* (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583).
- 46 Así pues, según el órgano jurisdiccional remitente, la gestión de la ZPE para conservar el hábitat natural del aguilucho pálido se realizaría de manera «dinámica», en el sentido de que las superficies adecuadas para ese hábitat variarían geográficamente y con el transcurso del tiempo, en función de la antedicha gestión.
- 47 A este respecto, como ha observado el Abogado General en el punto 58 de sus conclusiones, del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva sobre los hábitats y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a estas disposiciones se desprende que debe trazarse una distinción entre las medidas de protección que forman parte del proyecto y tienen como objetivo evitar o reducir los eventuales perjuicios directos causados por el proyecto, que están comprendidas dentro del ámbito del apartado 3 del mencionado artículo, y las medidas que, en el sentido del apartado 4 de este, tienen como objetivo compensar los efectos negativos de dicho proyecto para una zona protegida que no pueden tenerse en cuenta en la evaluación de las repercusiones de ese mismo proyecto (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros*, C-521/12, EU:C:2014:330, apartados 28 y 29; de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 48, y de 26 de abril de 2017, *Comisión/Alemania*, C-142/16, EU:C:2017:301, apartados 34 y 71).
- 48 En el caso de autos, de las constataciones realizadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que, si el proyecto de que se trata se llevase a cabo, algunas partes de la ZPE ya no podrían albergar un hábitat adecuado, pero existe un plan de gestión cuya finalidad es garantizar que la parte de la ZPE que puede albergar un hábitat adecuado no se vea reducida y pueda, de hecho, aumentarse.
- 49 En esta situación, como ha señalado el Abogado General en los puntos 71 y siguientes de sus conclusiones, aunque las circunstancias del litigio principal se diferencian de aquellas que dieron lugar a las sentencias de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros* (C-521/12, EU:C:2014:330), y de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros* (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), son similares, ya que en todos estos casos, a la hora de evaluar las repercusiones del plan o proyecto para la zona de que se trata, se parte de una premisa idéntica acerca de los beneficios futuros que paliarían los efectos del parque eólico sobre la zona, aunque tales beneficios no son seguros. Por tanto, las enseñanzas que pueden extraerse de esas sentencias son aplicables a circunstancias como aquellas de que se trata en el litigio principal.
- 50 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las medidas de protección previstas en un proyecto para compensar los efectos negativos de este no pueden ser tomadas en consideración en la evaluación de las repercusiones del aludido proyecto exigida por el artículo 6, apartado 3, de la

Directiva sobre los hábitats (sentencias de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros*, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 29, y de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 48).

- 51 Solo cuando existe la certeza suficiente de que una medida contribuirá eficazmente a evitar un perjuicio, garantizando que no exista ninguna duda razonable en cuanto a que el proyecto no perjudicará la integridad de la zona, dicha medida podría ser tomada en consideración en la evaluación apropiada (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2017, *Comisión/Alemania*, C-142/16, EU:C:2017:301, apartado 38).
- 52 Pues bien, en general, los eventuales efectos positivos de la creación futura de un nuevo hábitat, que pretende compensar la pérdida de superficie y de calidad de ese mismo tipo de hábitat en una zona protegida, son difícilmente previsible o solo serán visibles más tarde (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartados 52 y 56 y jurisprudencia citada).
- 53 Debe subrayarse que el origen de la incertidumbre no está en el hecho de que el hábitat de que se trata en el litigio principal esté sometido a cambios constantes y de que esa zona necesite una gestión «dinámica». Esa incertidumbre se deriva, en cambio, de la identificación de perjuicios reales o potenciales para la integridad de la zona de que se trata en tanto que hábitat de búsqueda de alimento y, en consecuencia, para una de las características constitutivas de dicha zona, así como de la inclusión, en la evaluación de las repercusiones, de beneficios futuros resultantes de medidas, que en el momento de la referida evaluación, tienen un carácter eventual, ya que aún no se ha llevado a término su aplicación. Por esta razón, y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde al órgano jurisdiccional remitente realizar, los antedichos beneficios no podían preverse con la certeza exigida en el momento en que las autoridades autorizaron el proyecto de que se trata.
- 54 La consideraciones anteriores se ven confirmadas por el hecho de que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats incluye el principio de cautela y permite evitar de manera eficaz cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de las zonas protegidas (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros*, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 55 Finalmente, debe recordarse que, en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, en el supuesto de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación efectuada con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la misma Directiva y a falta de soluciones alternativas, debiera sin embargo realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro de que se trate deberá tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que «la coherencia global de Natura 2000» quede protegida.
- 56 Por lo tanto, las autoridades nacionales competentes solo pueden conceder, en este contexto, una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 4, de aquella Directiva en la medida en que concurren los requisitos en él establecidos (sentencia de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 63 y jurisprudencia citada).
- 57 De lo anterior se desprende que procede responder a la cuestión planteada que el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, cuando un proyecto está destinado a realizarse en un lugar designado para la protección y conservación de determinadas especies, cuya superficie útil para proveer las necesidades de una especie protegida fluctúa con el transcurso del tiempo, y dicho proyecto tiene como efecto que, temporal o definitivamente, algunas partes de ese lugar ya no puedan proporcionar un hábitat adecuado a la especie de que se trate, el hecho de que tal proyecto comprenda medidas dirigidas a garantizar que, después de que se haya realizado una evaluación adecuada de las repercusiones de dicho proyecto y mientras dure el mismo,

la parte de ese lugar capaz de proporcionar concretamente un hábitat adecuado no se vea reducida y pueda, de hecho, aumentarse, no puede tenerse en cuenta a efectos de la evaluación que debe realizarse en virtud del apartado 3 del referido artículo 6 y que tiene como objetivo asegurar que el proyecto de que se trate no causará perjuicios a la integridad del lugar en cuestión, pero está, en su caso, comprendido dentro del ámbito del apartado 4 de ese mismo artículo.

## Costas

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

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

**El artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que, cuando un proyecto está destinado a realizarse en un lugar designado para la protección y conservación de determinadas especies, cuya superficie útil para proveer las necesidades de una especie protegida fluctúa con el transcurso del tiempo, y dicho proyecto tiene como efecto que, temporal o definitivamente, algunas partes de ese lugar ya no puedan proporcionar un hábitat adecuado a la especie de que se trate, el hecho de que tal proyecto comprenda medidas dirigidas a garantizar que, después de que se haya realizado una evaluación adecuada de las repercusiones de dicho proyecto y mientras dure el mismo, la parte de ese lugar capaz de proporcionar concretamente un hábitat adecuado no se vea reducida y pueda, de hecho, aumentarse, no puede tenerse en cuenta a efectos de la evaluación que debe realizarse en virtud del apartado 3 del referido artículo 6 y que tiene como objetivo asegurar que el proyecto de que se trate no causará perjuicios a la integridad del lugar en cuestión, pero está, en su caso, comprendido dentro del ámbito del apartado 4 de ese mismo artículo.**

Firmas