Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 7 de noviembre de 2018 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales — Conservación de la fauna y flora silvestres — Proyecto de construcción de carretera — Evaluación adecuada de las repercusiones en el medio ambiente — Alcance de la obligación de motivación — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos — Anexo IV, número 3 — Artículo 5, apartado 3, letra d) — Alcance del concepto de "principales alternativas"»

En el asunto C-461/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), mediante resolución de 5 de mayo de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de julio de 2017, en el procedimiento entre

Brian Holohan,

Richard Guilfoyle,

Noric Guilfoyle,

Liam Donegan

y

An Bord Pleanála,

con intervención de:

National Parks and Wildlife Service (NPWS),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de la Sala Tercera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. A. Rosas, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de mayo de 2018;

* Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de los Sres. B. Holohan, R. Guilfoyle, N. Guilfoyle y L. Donegan, por los Sres. D. Browne y C. Hugues, BL, y por los Sres. P. O'Higgins y J. Devlin, SC, designados por las Sras. C. Herlihy y L. O'Sullivan y el Sr. B. Harrington, Solicitors;

– en nombre de la An Bord Pleanála, por el Sr. F. Valentine, BL, y la Sra. N. Butler, SC, designados por la Sra. M. Larkin y el Sr. A. Doyle, Solicitors;

– en nombre de Irlanda, por las Sras. M. Browne y G. Hodge y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. G. Simons, SC, y por la Sra. M. Gray, BL;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil y por la Sra. L. Dvořáková, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno del Reino Unido, inicialmente por la Sra. G. Brown, en calidad de agente, asistida por el Sr. C. Banner, Barrister, posteriormente por las Sras. R. Fadoju y J. Kraehling, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. T. Buley y C. Banner, Barristers;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Hermes, E. Manhaeve y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de agosto de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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»), así como de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva ERMA»).

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre los Sres. Brian Holohan, Richard y Noric Guilfoyle, así como Liam Donegan, por una parte, y la An Bord Pleanála (Agencia de Ordenación del Territorio, Irlanda; en lo sucesivo, «Agencia»), en relación con la autorización de un proyecto de extensión del periférico norte de la ciudad de Kilkenny (Irlanda) (en lo sucesivo, «proyecto de ampliación»).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva sobre los hábitats

3 Los considerandos primero y tercero de la Directiva sobre los hábitats indican lo siguiente:

«[…] la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales, así como de la fauna y flora silvestres, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo [191 TFUE].

[…]

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

4 El artículo 1 de esta Directiva dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

e) "estado de conservación de un hábitat": el conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El "estado de conservación" de un hábitat natural se considerará "favorable" cuando:

– su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y

– la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible […];

[…]

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

[…]

l) “zona especial de conservación”: un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar;

[…]».

5 A tenor del artículo 2 de la citada Directiva:

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

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

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

6 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats presenta la siguiente redacción:

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

[…]»

7 El artículo 6 de la mencionada Directiva establece lo siguiente:

«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 solo 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.»

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

Directiva sobre las aves

9 El artículo 4, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva sobre las aves preceptúa lo siguiente:

«Los Estados miembros clasificarán en particular como [ZPE] 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.»

Directiva ERMA

10 El artículo 1 de la Directiva ERMA estipula lo siguiente:

«1. La presente Directiva se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

2. A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “proyecto”:

– la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,

– otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

b) “promotor”: bien el que solicita una autorización relativa a un proyecto privado, bien la autoridad pública que toma la iniciativa respecto de un proyecto;

c) “autorización”: la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto;

d) “público”: una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos;

e) “público interesado”: el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2, o que tenga un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional;

f) “autoridad o autoridades competentes”: las que los Estados miembros designen a fin de llevar a cabo las tareas que se derivan de la presente Directiva.

[…]»

11 El artículo 2, apartado 1, de esta Directiva prescribe lo que sigue:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

12 El artículo 3 de esta misma Directiva es del siguiente tenor:

«La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 12, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

a) el ser humano, la fauna y la flora;

b) el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje;

c) los bienes materiales y el patrimonio cultural;

d) la interacción entre los factores contemplados en las letras a), b) y c).»

13 El artículo 4, apartado 1, de la Directiva ERMA dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, los proyectos enumerados en el anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.»

14 El artículo 5 de la misma Directiva establece lo siguiente:

«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 el presente artículo y en los artículos 6 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.

[…]

3. La información a proporcionar por el promotor de conformidad con el apartado 1 contendrá, al menos:

[…]

c) los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente;

d) una exposición de las principales alternativas estudiadas por el promotor y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales;

[…]».

15 El anexo IV de la citada Directiva, titulado «Informaciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 5», enuncia en su número 3 lo siguiente:

«Una descripción de los elementos del medio ambiente que puedan verse afectados de forma considerable por el proyecto propuesto, en particular la población, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, incluidos el patrimonio arquitectural y arqueológico, el paisaje así como la interacción entre los factores mencionados.»

16 El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92 (DO 2014, L 124, p. 1), establece lo siguiente:

«Los proyectos estarán sujetos a las obligaciones contempladas en los artículos 3 y 5 a 11 de la Directiva [ERMA] con anterioridad a su modificación por la presente Directiva cuando, antes del 16 de mayo de 2017:

a) se hubiera iniciado el procedimiento relativo al dictamen mencionado en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva [ERMA], o

b) se hubiera facilitado la información mencionada en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva [ERMA].»

Derecho irlandés

17 El artículo 177V, apartado 1, de la Planning and Development Act 2000 (Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000), que figura en la parte XAB de esta, estipula lo siguiente:

«La evaluación adecuada realizada conforme a la presente parte ha de incluir la apreciación de la autoridad competente prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva [sobre los hábitats] acerca de la cuestión de si un proyecto de plan urbanístico o un proyecto propuesto puede causar perjuicio a la integridad de un lugar de la Unión [Europea] y la autoridad competente deberá realizar una evaluación adecuada cada vez que constate, en aplicación del artículo 177U(4), que una evaluación adecuada es necesaria antes […] de concederse la autorización para el proyecto propuesto.»

18 El apartado 2 del referido artículo 177V preceptúa lo siguiente:

«Al llevar a cabo la evaluación adecuada a que se refiere el apartado 1, la autoridad competente deberá tomar en consideración los siguientes elementos: a) el informe o la declaración de impacto Natura, según proceda; b) toda información adicional aportada relativa a tal informe o declaración; c) en su caso, toda información adicional solicitada por la autoridad y aportada por el solicitante atinente a

una declaración de impacto Natura; d) toda información adicional aportada a la autoridad competente a petición de esta relativa a un informe de impacto Natura; e) toda información o asesoramiento que haya recabado la autoridad competente; f) en su caso, toda observación escrita o nota dirigida a la autoridad competente en relación con la solicitud de autorización del proyecto propuesto; g) cualquier otra información pertinente.»

19 El artículo 217B de la Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000 autoriza a la Agencia a solicitar información adicional a las autoridades viarias y a instarles a aportar modificaciones precisas a las modalidades del proyecto viario propuesto.

20 El artículo 50 de la Roads Act 1993 (Ley de Carreteras de 1993) prescribe lo siguiente:

«(2) La declaración de impacto ambiental contendrá la siguiente información específica:

[…]

d) una exposición de las principales alternativas estudiadas por la autoridad viaria concernida y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales […]».

21 Conforme al artículo 50, apartado 5, de esta Ley, un dictamen sobre la delimitación del ámbito de la evaluación, a saber, un dictamen escrito relativo a la información que ha de contener dicha declaración de impacto ambiental, deberá aportarse a petición del promotor.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

22 Los demandantes en el asunto principal pretenden obtener un auto de *certiorari* por el que se anule la resolución de la Agencia de 11 de julio de 2014, que comporta la autorización del proyecto de ampliación concedida al Kilkenny County Council (Consejo del Condado de Kilkenny, Irlanda). Este proyecto de ampliación incluye la implantación de aproximadamente 1,5 km de carretera de calzada única, la construcción de una primera rotonda y la adaptación de una segunda, la implantación de un sendero peatonal y de un carril para bicicletas cerca de la ciudad y otras obras.

23 La carretera propuesta atraviesa dos lugares Natura 2000: la ZPE del río Nore, designada por Irlanda en virtud de la Directiva sobre las aves, y el lugar de importancia comunitaria (en lo sucesivo, «LIC») de los ríos Barrow y Nore, clasificado como LIC en virtud de la Directiva sobre los hábitats desde 2004.

24 Los demandantes en el asunto principal alegan esencialmente, en primer lugar, que la Agencia incurrió en error al no examinar los efectos medioambientales de las principales alternativas estudiadas; en segundo lugar, que la evaluación adecuada supuestamente efectuada era insuficiente, y, en tercer lugar, que la parte demandada cometió un error al aprobar el proyecto de ampliación, así como la declaración de impacto Natura (en lo sucesivo, «DIN») presentada por el Consejo del Condado de Kilkenny, en la medida en que este Consejo no realizó los estudios ecológicos previos a esa aprobación.

25 El órgano jurisdiccional remitente indica que el promotor, a saber, el Consejo del Condado de Kilkenny, elaboró la DIN para el proyecto de ampliación en mayo de 2013. Según dicho órgano jurisdiccional, la DIN, que se basaba en un documento redactado por el National Parks and Wildlife Service (Servicio de Parques Nacionales y Fauna y Flora del Ministerio de Medio Ambiente, Patrimonio y Administraciones Locales, Irlanda) el 19 de julio de 2011, relativo a los objetivos de conservación y que expone los objetivos que han de alcanzarse para la clasificación como zona

especial de conservación, no analiza plenamente las repercusiones en las especies distintas de aquellas respecto a las cuales se clasificó el lugar de los ríos Barrow y Nore y no aborda las repercusiones en las especies o los hábitats protegidos situados fuera de los límites de los lugares en cuestión.

26 En diciembre de 2013, el promotor elaboró asimismo una declaración de impacto ambiental (en lo sucesivo, «DIA») y, el 16 de diciembre de 2013, solicitó a la Agencia la autorización para realizar el proyecto de ampliación.

27 A raíz de una oposición y de una audiencia en abril de 2014, se publicó un informe de inspección relativo a la referida solicitud en junio de 2014. En su informe, el inspector concluyó que la información que figura en esa solicitud, la DIA y la DIN no eran adecuadas y que se requería otra información relevante. El inspector solicitó más información en particular sobre la fase de construcción, un estudio científico de referencia y croquis a escala que indicaran la localización o posible localización de especies o de hábitats protegidos, así como información adicional sobre la opción del «sobrecruzamiento», consistente en la construcción de un puente por encima de la zona inundable. A pesar de este informe de inspección, la autoridad competente adoptó la decisión, en julio de 2014, de conceder la autorización para realizar el proyecto de ampliación.

28 Según el órgano jurisdiccional remitente, la DIA no aborda de manera detallada la opción del «sobrecruzamiento», debido a que esta opción fue descartada por el Consejo del Condado de Kilkenny «en una fase temprana» en favor de una «solución financieramente más ventajosa». Añade aquel que la DIA tampoco analiza expresamente las repercusiones del proyecto en cuestión en todas las especies que identifica.

29 En estas circunstancias, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una Declaración de Impacto Natura debe indicar todos los hábitats y especies en relación con los cuales el sitio está clasificado?

2) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que el impacto potencial sobre todas las especies (y no únicamente sobre las especies protegidas) que contribuyen a un hábitat protegido y forman parte de él debe indicarse y analizarse en una Declaración de Impacto Natura?

3) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una Declaración de Impacto Natura debe abordar expresamente el impacto de la obra propuesta sobre especies y hábitats protegidos, tanto los situados en la "zona especial de conservación" como los situados fuera de sus límites?

4) ¿Tiene la Directiva ERMA, en su versión modificada, por efecto que una declaración de impacto ambiental debe abordar expresamente si la obra propuesta tendrá un impacto significativo en las especies indicadas en la declaración?

5) Una opción que el promotor examinó y analizó en la evaluación de impacto ambiental y/o que fue defendida por algunas de las partes interesadas y/o que fue considerada por la autoridad competente, ¿constituye una "de las principales alternativas" en el sentido del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA, en su versión modificada, aunque haya sido rechazada por el promotor en una fase temprana?

6) ¿Tiene la Directiva ERMA, en su versión modificada, por efecto que una evaluación de impacto ambiental debe contener información suficiente sobre el impacto medioambiental de cada alternativa que permita hacer una comparación entre la viabilidad medioambiental de las diferentes alternativas y/o que debe explicitarse en la declaración de impacto ambiental cómo se han tenido en cuenta los efectos ambientales de las alternativas?

7) El requisito del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA, en su versión modificada, según el cual las razones de la elección del promotor deben "[tener] en cuenta los efectos medioambientales", ¿se aplica únicamente a la opción elegida o también a las principales alternativas estudiadas, de modo que el análisis de esas opciones también debe abordar sus efectos medioambientales?

8) ¿Es compatible con la consecución de los objetivos de la Directiva [sobre los hábitats] que los detalles de la fase de construcción (como la ubicación del complejo y las rutas de transporte) puedan determinarse después de la concesión de la autorización y, en caso afirmativo, que una autoridad competente pueda permitir que tales cuestiones se determinen por decisión unilateral del promotor, en el contexto de una licencia de obra concedida, y se notifiquen a la autoridad competente en lugar de que esta las tenga que aprobar?

9) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una autoridad competente está obligada a explicar, con suficiente detalle y claridad para disipar cualquier duda sobre el significado y el efecto del dictamen científico presentado, hasta qué punto dicho dictamen propugna la obtención de más información antes de la concesión de la autorización del proyecto?

10) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que la autoridad competente está obligada a dar razones o razones detalladas para rechazar la conclusión de su inspector de que se requiere información adicional o un estudio científico antes de que se pueda autorizar la obra?

11) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una autoridad competente, al realizar una evaluación adecuada, debe proporcionar razones detalladas y expresas con respecto a cada elemento de su decisión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Acerca de la Directiva sobre los hábitats

30 Con carácter liminar, procede recordar que el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats impone a los Estados miembros una serie de obligaciones y de procedimientos específicos dirigidos a garantizar, como se desprende del artículo 2, apartado 2, de esta 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 alcanzar el 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 [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 106 y jurisprudencia citada].

31 Más concretamente, 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 un 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 ese lugar solo se autorice en la medida en que no cause perjuicio a la integridad del lugar. Así pues, esta disposición prevé dos fases. La primera fase, mencionada en la primera frase de esta disposición, impone a los Estados miembros la obligación de realizar una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en un lugar protegido cuando exista la probabilidad de que tal plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar. La segunda fase, prevista en la segunda frase de la misma disposición, que tiene lugar tras la evaluación adecuada, supedita la autorización del plan o proyecto al requisito de que el mismo no cause perjuicio a la integridad del lugar de que se trate (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 43 a 46 y jurisprudencia citada).

Sobre las tres primeras cuestiones prejudiciales

32 Mediante sus tres primeras cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en lo sustancial, que se dilucide si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que una «adecuada evaluación» ha de, por una parte, contabilizar todos los tipos de hábitats y de especies con respecto a los cuales un lugar está protegido y, por otra, identificar y examinar tanto las repercusiones del proyecto propuesto en las especies presentes en ese lugar, pero con respecto a las cuales este no ha sido clasificado, como las repercusiones en los tipos de hábitats y las especies situadas fuera de los límites de dicho lugar.

33 En virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, una adecuada evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate del plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de este, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o conjuntamente con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de ese lugar. Las autoridades nacionales competentes solo autorizarán una actividad en el lugar protegido si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde el punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 42 y jurisprudencia citada).

34 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 (sentencia de 25 de julio de 2018, Grace y Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 39 y jurisprudencia citada).

35 El hecho de no causar perjuicio a la integridad de un lugar clasificado como hábitat natural, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, supone que dicho lugar ha de preservarse en un estado de conservación favorable, lo que implica el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un tipo de hábitat natural cuya conservación ha justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de los LIC en el sentido de esta Directiva [sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 116 y jurisprudencia citada].

36 A la luz de estos objetivos de conservación debe determinarse el alcance de la obligación de proceder a una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en el lugar de que se trate.

37 Dado que, tal como se ha señalado en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia, todos los aspectos que puedan afectar a dichos objetivos deben ser identificados y que la evaluación efectuada debe contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas al respecto, ha de considerarse que todos los hábitats y especies con respecto a los cuales el lugar está protegido deben ser contabilizados. En efecto, la falta de identificación en tal evaluación de todos los hábitats y especies con respecto a los cuales el lugar ha sido clasificado contravendría las exigencias antes mencionadas y, por tanto, como observó, en esencia, la Abogado General en el punto 31 de sus conclusiones, no permitiría disipar cualquier duda razonable, desde el punto de vista científico, en cuanto a la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar protegido (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania, C-142/16, EU:C:2017:301, apartado 33).

38 Procede añadir asimismo que, como la evaluación debe demostrar claramente la razón por la que los tipos de hábitats y especies protegidos no se ven afectados, puede bastar con acreditar, como señaló la Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, que solo determinados tipos de hábitats y especies protegidos se encuentran en la fracción de la zona protegida concernida por el proyecto y que no pueden verse afectados los otros tipos de hábitats y especies protegidos presentes en el lugar.

39 Por lo que se refiere a los otros tipos de hábitats o especies, que están presentes en el lugar, pero con respecto a los cuales este no ha sido clasificado, así como en lo referente a los tipos de hábitats y especies situados fuera de ese lugar, procede recordar, tal como se desprende del tenor literal del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, que esta somete al mecanismo de protección medioambiental que prevé a «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» al citado lugar. A este respecto, tal como señaló la Abogado General en los puntos 43 y 48 de sus conclusiones, del objetivo de conservación perseguido por la Directiva sobre los hábitats, recordado en el apartado 35 de la presente sentencia, resulta que hábitats o especies típicos deben incluirse en la evaluación adecuada si son necesarios para la conservación de los tipos de hábitats y especies clasificados respecto a la zona protegida.

40 En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a las tres primeras cuestiones prejudiciales que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que una «adecuada evaluación» ha de, por una parte, contabilizar todos los tipos de hábitats y especies con respecto a los cuales un lugar está protegido y, por otra, identificar y examinar tanto las repercusiones del proyecto propuesto en las especies presentes en ese lugar, y con respecto a las cuales este no ha sido clasificado, como las repercusiones en los tipos de hábitats y especies situados fuera de los límites de dicho lugar, siempre que tales repercusiones puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar.

Sobre la octava cuestión prejudicial

41 Mediante su octava cuestión prejudicial, que procede examinar en segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que permite a la autoridad competente autorizar un plan o proyecto que deja para una decisión posterior la tarea de determinar algunos parámetros relativos a la fase de construcción, tales como la ubicación del complejo de construcción y las rutas de transporte, y, en caso afirmativo, si los referidos parámetros pueden, en ese estadio ulterior, ser determinados unilateralmente por el promotor y solo notificados a dicha autoridad.

42 Procede recordar que del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» se desprende que las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con un 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 ese lugar, tras haberse asegurado en el marco de una evaluación adecuada de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.

43 Conforme a la jurisprudencia recordada en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia, la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en un lugar protegido implica, en primer término, antes de la aprobación del plan o proyecto, la identificación de todos los aspectos del plan o proyecto que puedan afectar a los objetivos de conservación de ese lugar. En segundo término, tal evaluación no puede considerarse adecuada si comporta lagunas y no contiene constataciones ni conclusiones completas, precisas y definitivas que permitan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos del plan o proyecto en cuestión en dicho lugar. En tercer término, todos los aspectos del plan o proyecto en cuestión que, por sí solos o conjuntamente con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación de ese mismo lugar deben identificarse a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia.

44 Tales obligaciones, conforme al tenor literal del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, no incumben al promotor, aunque sea, como sucede en este caso, una autoridad pública, sino a la autoridad competente, es decir, la que los Estados miembros designan a fin de llevar a cabo las tareas que se derivan de la citada Directiva.

45 De ello se infiere que esta disposición impone a la autoridad competente contabilizar y evaluar todos los aspectos de un plan o proyecto que puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar protegido antes de la concesión de la autorización en cuestión.

46 Tal como observó igualmente la Abogado General en los puntos 56 y 57 de sus conclusiones, solo los parámetros con respecto a los cuales no exista ninguna duda científica de que sus repercusiones no podrán afectar al lugar pueden dejarse enteramente a la decisión posterior del promotor.

47 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la octava cuestión prejudicial que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que solo permite a la autoridad competente autorizar un plan o proyecto que deje al promotor libre para determinar posteriormente algunos parámetros relativos a la fase de construcción, tales como la ubicación del complejo de construcción y las rutas de transporte, si la autorización fija requisitos suficientemente estrictos que garanticen que estos parámetros no causarán perjuicio a la integridad del lugar.

Sobre las cuestiones prejudiciales novena a undécima

48 Mediante sus cuestiones prejudiciales novena a undécima, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad competente rechaza las conclusiones de un dictamen científico que propugna la obtención de información adicional, la «adecuada evaluación» debe comportar una motivación explícita y detallada que pueda aportar la certeza de que, a pesar de tal dictamen, no existe ninguna duda científica razonable acerca de las repercusiones medioambientales de las obras previstas en el lugar considerado por dichas conclusiones.

49 Resulta en particular de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, tal como se resume en el apartado 43 de la presente sentencia, que la evaluación efectuada en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no puede comportar lagunas y debe contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas, que permitan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar considerado.

50 Pues bien, a falta de tales conclusiones que permitan disipar cualquier duda razonable en cuanto al carácter suficiente de la información disponible, la evaluación no puede considerarse «adecuada», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

51 En circunstancias como las concurrentes en el asunto principal, dicha exigencia implica que la autoridad competente pueda indicar suficientemente los motivos que le permitieron, con carácter previo a la concesión de la autorización, adquirir la certeza, a pesar del dictamen de su inspector instándole a recabar información adicional, de que toda duda científica razonable queda excluida en lo referente a las repercusiones medioambientales de las obras previstas en el lugar concernido.

52 A la luz de las consideraciones que anteceden, procede responder a las cuestiones prejudiciales novena a undécima que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad competente rechaza las conclusiones de un dictamen científico

que propugna la obtención de información adicional, la «adecuada evaluación» debe comportar una motivación explícita y detallada, que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de los efectos de las obras previstas en el lugar concernido.

Sobre la Directiva ERMA

53 Si bien la petición de decisión prejudicial se refiere a las modificaciones introducidas por la Directiva 2014/52, es preciso señalar que, conforme al artículo 3, apartado 2, de esta Directiva, dichas modificaciones solo son aplicables si determinadas etapas procedimentales han sido realizadas después del 16 de mayo de 2017.

54 En el asunto principal, la resolución impugnada fue adoptada el 11 de julio de 2014.

55 Cabe colegir de lo anterior que las cuestiones relativas a la Directiva ERMA deben examinarse a la luz de la versión inicial de esta Directiva.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

56 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se dilucide si el artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva ERMA, así como el anexo IV de esta, deben interpretarse en el sentido de que imponen al promotor la obligación de aportar información que analice expresamente las repercusiones potencialmente significativas en todas las especies indicadas en la declaración presentada en aplicación de tales disposiciones.

57 A tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva ERMA, el promotor suministra la información especificada en el anexo IV de esta Directiva. El número 3 de dicho anexo prevé concretamente a este respecto que, entre la información contemplada en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva ERMA, figura «una descripción de los elementos del medio ambiente que puedan verse afectados de forma considerable por el proyecto propuesto, en particular […] la fauna, la flora, […] así como la interacción entre los factores mencionados». El artículo 5, apartado 3, letra c), de esta misma Directiva impone también al promotor la obligación de incluir «los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente».

58 Tal como señaló la Abogado General en los puntos 84 y 85 de sus conclusiones, de las citadas disposiciones resulta que la obligación prevista no comprende todos las efectos sobre todas las especies presentes, sino que se limita a los principales efectos, concepto este que debe interpretarse a la luz del artículo 1, apartado 1, y del artículo 2, apartado 1, de la Directiva ERMA, con arreglo a los cuales los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente deben someterse a una evaluación con respecto a sus efectos.

59 En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva ERMA, así como el anexo IV de esta Directiva, deben interpretarse en el sentido de que imponen al promotor la obligación de aportar información que analice expresamente las repercusiones significativas de su proyecto en todas las especies indicadas en la declaración presentada en aplicación de estas disposiciones.

Sobre las cuestiones prejudiciales quinta a séptima

60 Mediante sus cuestiones prejudiciales quinta a séptima, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide esencialmente que se dilucide si el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA debe interpretarse en el sentido de que el promotor debe aportar información relativa a las repercusiones medioambientales tanto de la solución adoptada como de cada una de las

principales alternativas examinadas por este, así como las razones de su elección a la luz de sus repercusiones en el medio ambiente, incluso en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa.

61 A tenor de su artículo 3, la Directiva ERMA tiene concretamente como objetivo que el impacto de proyectos en el medio ambiente sea identificado, descrito y evaluado.

62 A este respecto, el artículo 5 de la Directiva ERMA establece una lista de la información, especificada en el anexo IV, que el promotor ha de suministrar en la forma adecuada a las autoridades competentes a fin de permitir a estas proceder a la evaluación de las repercusiones en el medio ambiente del proyecto que presenta.

63 En particular, el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA precisa que el promotor debe aportar al menos «una exposición de las principales alternativas estudiadas por [él] y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales».

64 Del tenor literal de este texto resulta explícitamente que incumbe al promotor aportar a las autoridades competentes una exposición de las principales alternativas estudiadas por aquel, así como una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales.

65 A este respecto, antes de nada, procede señalar que la Directiva ERMA no contiene una definición del concepto de «principales alternativas», contemplado en el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA. No obstante, ha de considerarse, al igual que la Abogado General en los puntos 94 y 95 de sus conclusiones, que lo determinante, a efectos de identificar las alternativas que deben considerarse «principales», es la incidencia de estas alternativas en el impacto ambiental del proyecto o la inexistencia de impacto. A este respecto, es irrelevante la fecha en la que una alternativa es rechazada por el promotor.

66 A continuación, dado que, según los términos del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA, solo debe aportarse una exposición de dichas alternativas, procede considerar que esta disposición no impone que las principales alternativas estudiadas sean objeto de una evaluación de las repercusiones equivalente a la del proyecto seleccionado. Sentado lo anterior, esta disposición exige al promotor que indique las razones de su elección, al menos a la luz de las repercusiones respectivas en el medio ambiente. En efecto, la obligación del promotor de exponer las principales alternativas tiene en particular como objetivo motivar su elección.

67 Esta obligación que se impone al promotor permite posteriormente a la autoridad competente proceder a una evaluación en profundidad de las repercusiones en el medio ambiente que contabilice, describa y aprecie, de manera apropiada, los efectos en el medio ambiente del proyecto seleccionado, de conformidad con el artículo 3 de la Directiva ERMA.

68 Por último, es preciso señalar que la exposición a que se refiere esta disposición debe aportarse respecto de todas las principales alternativas estudiadas por el promotor, al margen de que las mismas hayan sido inicialmente contempladas por este o por la autoridad competente o de que hayan sido propugnadas por determinadas partes interesadas.

69 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales quinta a séptima que el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva ERMA debe interpretarse en el sentido de que el promotor ha de aportar información relativa a las repercusiones medioambientales tanto de la solución adoptada como de cada una de las principales alternativas estudiadas por él, así como las razones de su elección, a la luz, al menos, de sus repercusiones en el medio ambiente, aun en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa.

Costas

70 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:

1) **El artículo 6, apartado 3, 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 una «adecuada evaluación» ha de, por una parte, contabilizar todos los tipos de hábitats y especies con respecto a los cuales un lugar está protegido y, por otra, identificar y examinar tanto las repercusiones del proyecto propuesto en las especies presentes en ese lugar, y con respecto a las cuales este no ha sido clasificado, como las repercusiones en los tipos de hábitats y especies situados fuera de los límites de dicho lugar, siempre que tales repercusiones puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar.**

2) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que solo permite a la autoridad competente autorizar un plan o proyecto que deje al promotor libre para determinar posteriormente algunos parámetros relativos a la fase de construcción, tales como la ubicación del complejo de construcción y las rutas de transporte, si la autorización fija requisitos suficientemente estrictos que garanticen que estos parámetros no causarán perjuicio a la integridad del lugar.**

3) **El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, cuando la autoridad competente rechaza las conclusiones de un dictamen científico que propugna la obtención de información adicional, la «adecuada evaluación» debe comportar una motivación explícita y detallada, que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de los efectos de las obras previstas en el lugar concernido.**

4) **El artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, así como el anexo IV de esta Directiva, deben interpretarse en el sentido de que imponen al promotor la obligación de aportar información que analice expresamente las repercusiones significativas de su proyecto en todas las especies indicadas en la declaración presentada en aplicación de estas disposiciones.**

5) **El artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que el promotor ha de aportar información relativa a las repercusiones medioambientales tanto de la solución adoptada como de cada una de las principales alternativas estudiadas por él, así como las razones de su elección, a la luz, al menos, de sus repercusiones en el medio ambiente, aun en caso de rechazo en una fase temprana de tal alternativa.**

Firmas