



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 9 de septiembre de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Artículo 6, apartado 3 — Ámbito de aplicación — Conceptos de “proyecto” y de “aprobación” — Evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o de un proyecto sobre un lugar protegido — Resolución por la que se prorroga una autorización para construir una terminal de regasificación de gas natural licuado — Resolución inicial basada en una normativa nacional que no había traspuesto correctamente la Directiva 92/43»

En el asunto C-254/19,

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 13 de marzo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de marzo de 2019, en el procedimiento entre

Friends of the Irish Environment Ltd

y

An Bord Pleanála,

con intervención de:

Shannon Lng Ltd,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. M. Safjan y L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader y el Sr. N. Jääskinen, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Friends of the Irish Environment Ltd, por el Sr. F. Logue, Solicitor, el Sr. J. Kenny, BL, y el Sr. J. Devlin, SC;
- en nombre de An Bord Pleanála, por el Sr. B. Magee, Solicitor, el Sr. F. Valentine, BL, y la Sra. N. Butler, SC;

* Lengua de procedimiento: inglés.

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

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 30 de abril de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva hábitats»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Friends of the Irish Environment Ltd y la An Bord Pleanála (Autoridad irlandesa de planificación; en lo sucesivo, «Autoridad de planificación»), en relación con la resolución de esta última por la que se concedió un período adicional de cinco años, añadido al período de diez años concedido inicialmente en una resolución anterior, para la construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva hábitats

- 3 A tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats:

«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.»

Directiva sobre evaluación de impacto ambiental (EIA)

- 4 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 su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO 2014, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva EIA»), define, en su artículo 1, apartado 2, letra a), primer guion, el concepto de «proyecto» como «la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras».
- 5 Según el artículo 1, apartado 2, letra c), de dicha Directiva, una «autorización» constituye «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto».

Derecho irlandés

- 6 El artículo 40, apartado 1, de la Planning and Development Act 2000 (Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «PDA 2000»), establece:
- «A reserva de lo dispuesto en el apartado 2, una autorización concedida en virtud de la presente parte (y sin perjuicio de la validez de cualesquiera obras realizadas sobre la base de esta antes de dicha expiración), dejará de producir efectos, tras expirar el plazo apropiado, en lo relativo a los siguientes aspectos:
- a) en caso de que no se hayan iniciado durante ese plazo las obras a que se refiere la autorización, todo el proyecto urbanístico, y
 - b) en caso de que se haya iniciado el proyecto urbanístico durante ese plazo, las obras no completadas en dicho plazo.»
- 7 El artículo 42 de la PDA 2000 dispone que, a solicitud del interesado, se concederá una prórroga del plazo concedido en la autorización cuando se hayan realizado obras sustanciales en virtud de la autorización dentro del plazo fijado inicialmente y el proyecto se vaya a terminar en un plazo razonable o cuando consideraciones de orden comercial, económico o técnico, ajenas al solicitante, hayan obstaculizado considerablemente el comienzo de las obras o la realización de obras sustanciales. En este último caso, sin embargo, no podría concederse una prórroga si, con posterioridad a la fecha de la autorización, se han producido cambios significativos en los objetivos fijados en el proyecto, de tal modo que este haya dejado de ajustarse a las exigencias de ordenación adecuada y desarrollo sostenible de la zona afectada. Asimismo, el proyecto debe ser compatible con las «directrices ministeriales».
- 8 Por otra parte, el artículo 42 de la PDA 2000 especifica que, cuando las obras no hayan comenzado, la autoridad de planificación local deberá garantizar que se ha realizado una evaluación de impacto ambiental o una evaluación adecuada o ambas, si es necesario, antes de conceder la autorización. Además, el período adicional no podrá exceder de cinco años y la solicitud de prórroga de la autorización solo podrá presentarse una vez.
- 9 El artículo 50 de la PDA 2000 establece que, contra la validez de una autorización, solo cabe interponer recurso contencioso administrativo en el plazo de ocho semanas, que puede prorrogarse en determinadas circunstancias.
- 10 El artículo 146 B de la PDA 2000 establece un procedimiento especial para modificar la autorización de un proyecto relativo a una infraestructura estratégica.
- 11 El artículo 146 B de la PDA 2000 señala:
- «[...]»
- 3) Si la [Autoridad de planificación] decide que la modificación —
- [...]»
- b) Constituye una modificación sustancial, determinará si i) acepta la modificación, ii) realiza una modificación de las condiciones de la obra de que se trate, [...] distinta de la formulada en la solicitud [...] o iii) rechaza la modificación.

4) Antes de dictar una resolución de conformidad con el apartado 3, letra b), la [Autoridad de planificación] determinará si el alcance y la naturaleza de a) la modificación exigida en virtud del apartado 1 y b) cualquier otra modificación que considere en virtud del apartado 3, letra b), inciso ii), son de tal entidad que la modificación, de llevarse a cabo, podría tener efectos significativos en el medio ambiente (y, a este respecto, la [Autoridad de planificación] deberá haber dictado una resolución definitiva sobre el alcance y la naturaleza de cualquier otra modificación así prevista).»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 12 El 31 de marzo de 2008, la Autoridad de planificación autorizó un proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado en la orilla sur del estuario del río Shannon, en el condado de Kerry (Irlanda). La autorización establecía que las obras debían realizarse en un plazo máximo de diez años (en lo sucesivo, «autorización inicial»).
- 13 Este proyecto debía llevarse a cabo en los límites de dos lugares Natura 2000, a saber, la Zona Especial de Conservación de la Ribera baja del río Shannon (sitio IE0002165) y la Zona de Protección Especial de los Estuarios de los ríos Shannon y Fergus (sitio IE0004077).
- 14 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en el momento en que se concedió la autorización inicial, el Tribunal de Justicia había declarado, en su sentencia de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), que la legislación irlandesa no transponía correctamente la Directiva hábitats, en particular, como se desprende de los apartados 230 y 231 de dicha sentencia, en la medida en que la evaluación adecuada de las repercusiones con arreglo a dicha Directiva se asimiló a la evaluación exigida por la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).
- 15 Según el órgano jurisdiccional remitente, la autorización inicial no se refería ni a la Directiva hábitats ni a los dos lugares protegidos que podían verse afectados por el proyecto objeto del procedimiento principal, ni contenía constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas capaces de disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas.
- 16 En septiembre de 2017, la construcción de la terminal aún no había comenzado y el promotor del proyecto presentó a la Autoridad de planificación, sobre la base del artículo 146 B de la PDA 2000, una solicitud de prórroga del permiso de construcción. Con tal motivo, indicó que el retraso en el inicio de las obras se debía, entre otras cosas, a los cambios en la política de Irlanda sobre el acceso a la red nacional de transporte de gas y, más en general, a la situación económica del país. La solicitud presentada no implicaba ninguna modificación material de la obra.
- 17 La autorización inicial expiró el 31 de marzo de 2018 sin que se hubiese realizado obra alguna.
- 18 El 13 de julio de 2018, la Autoridad de planificación concedió al promotor del proyecto una prórroga de cinco años para completar el proyecto de construcción de la terminal, hasta el 31 de marzo de 2023 (en lo sucesivo, «autorización controvertida»).
- 19 De la resolución de remisión se desprende que la Autoridad de planificación realizó en esa ocasión una evaluación de impacto ambiental, tras la cual consideró que la prórroga del plazo de ejecución del proyecto de construcción examinado no tenía efectos ambientales significativos.
- 20 La autorización controvertida fue impugnada ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) por Friends of the Irish Environment.

21 En estas circunstancias, al considerar que el procedimiento principal planteaba dificultades de interpretación del Derecho de la Unión, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Constituye una resolución por la que se prorroga una autorización la aprobación de un proyecto al que le resultaría aplicable el artículo 6, apartado 3, de la [Directiva hábitats]?
- 2) ¿Afecta alguna de las siguientes consideraciones a la respuesta a la primera cuestión prejudicial?
 - a) La autorización (cuya duración ha de prorrogarse) se concedió con arreglo a una disposición del Derecho nacional que no transponía debidamente la Directiva hábitats, en la medida en que la legislación asimilaba erróneamente una evaluación adecuada a efectos de la Directiva hábitats a una evaluación de impacto ambiental a efectos de la Directiva [85/337].
 - b) La autorización inicialmente concedida no deja constancia de si la solicitud de autorización se tramitó con arreglo a la [primera frase] o [la segunda frase] del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, y no contiene “constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas para [el lugar] de que se trate”, tal y como exige el Tribunal de Justicia en su sentencia de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España (C-404/09, EU:C:2011:768).
 - c) El plazo inicial de la autorización ha expirado y, como consecuencia, esta ha dejado de producir efectos con respecto a la totalidad del proyecto urbanístico. Hasta tanto se conceda, en su caso, la prórroga, no puede realizarse obra alguna al amparo de la autorización caducada.
 - d) Nunca se realizaron obras en virtud de la autorización.
- 3) En caso de que la respuesta [a la primera cuestión prejudicial] sea afirmativa, ¿qué consideraciones debe tener en cuenta la autoridad competente a la hora de llevar a cabo la evaluación previa prevista en la [primera frase] del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats? Por ejemplo, ¿debe la autoridad competente tener en cuenta las siguientes consideraciones, o alguna de ellas:
 - i) si hay modificaciones en las obras y el uso proyectados; ii) si ha habido algún cambio en el contexto medioambiental, por ejemplo, en cuanto a la designación de espacios europeos posteriormente a la fecha de la resolución por la que se concedió la autorización; iii) si se han producido cambios importantes en los conocimientos científicos, por ejemplo, estudios más actualizados sobre los intereses característicos de los espacios europeos?

Subsidiariamente, ¿debe la autoridad competente evaluar el impacto ambiental de todo el proyecto urbanístico?

- 4) ¿Ha de diferenciarse entre i) una autorización que fija un plazo para desarrollar una actividad (fase de explotación) y ii) una autorización que solo fija un plazo durante el cual pueden tener lugar las obras de construcción (fase de construcción) pero que, siempre que las obras se completen dentro de ese plazo, no fija otro plazo para la actividad o fase de explotación?
- 5) ¿Hasta qué punto, en su caso, la obligación de un órgano jurisdiccional nacional de interpretar la legislación, en la medida de lo posible, de conformidad con las disposiciones de la Directiva hábitats y del [Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, “Convenio de Aarhus”)] está condicionada a que las partes del litigio hayan planteado expresamente estas cuestiones interpretativas? Más concretamente, si el Derecho nacional establece dos procesos de toma de decisiones y solo uno de ellos garantiza el cumplimiento de la Directiva hábitats, ¿está obligado el órgano jurisdiccional nacional a interpretar la legislación interna de tal forma que únicamente se pueda invocar ese proceso decisorio, aunque las partes del asunto del que conoce no hayan alegado expresamente esta concreta interpretación?

- 6) a) En caso de que deba responderse a la [segunda cuestión prejudicial, letra a)] que se ha de considerar la circunstancia de si la autorización (cuya duración debe prorrogarse) se concedió con arreglo a una disposición del Derecho nacional que no transponía adecuadamente la Directiva hábitats, ¿está obligado el órgano jurisdiccional nacional a inaplicar una norma del Derecho procesal nacional que impide a un recurrente cuestionar la validez de una autorización anterior (que ha caducado) en el contexto de una solicitud de autorización posterior?
- b) ¿Es incompatible tal norma del Derecho procesal nacional con la obligación de subsanación corroborada recientemente por [la sentencia de 17 de noviembre de 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882)]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 22 Las circunstancias mencionadas en las letras a) a d) de la segunda cuestión prejudicial planteada son las siguientes: la autorización inicial se concedió con arreglo a una disposición del Derecho nacional que no transponía de manera adecuada la Directiva hábitats; dicha autorización no hacía referencia a esta Directiva ni contenía constataciones o conclusiones completas, precisas y definitivas que pudieran disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas; la citada autorización dejó de surtir efectos jurídicos al expirar el plazo establecido para esas obras y estas ni siquiera se iniciaron.
- 23 De ello se desprende, entre otras cosas, que el órgano jurisdiccional remitente parte de la premisa de que, en el asunto principal, la autorización inicial no fue precedida de una evaluación de las repercusiones en el lugar conforme con la exigida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.
- 24 En consecuencia, procede considerar que, mediante sus cuestiones primera y segunda, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional pregunta, en esencia, si una resolución que prorroga el plazo inicialmente fijado para la realización de un proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado debe considerarse como la aprobación de un proyecto, a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, cuando la autorización inicial del proyecto no haya sido precedida de una evaluación de las repercusiones en el lugar de que se trate, de conformidad con dicha disposición, y haya dejado de surtir efectos jurídicos al expirar el plazo que había fijado para dichas obras de construcción sin que estas se hayan iniciado.
- 25 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, mediante un control previo, que un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al citado lugar únicamente se autorice en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar (sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 117 y jurisprudencia citada).
- 26 A este respecto, cabe señalar que el hecho de que el proyecto cuya evaluación ambiental se cuestiona no esté situado dentro de las zonas Natura 2000 afectadas sino fuera de ellas, como parece ser el caso en el procedimiento principal, no excluye en modo alguno la aplicabilidad de los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. En efecto, como se deriva del tenor de dicha disposición, esta somete al mecanismo de protección medioambiental previsto en ella «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» (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania, C-142/16, EU:C:2017:301, apartado 29).

- 27 Esta disposición establece un procedimiento de evaluación en el que aparecen dos fases diferenciadas. 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, 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 apartado 4 de dicho artículo 6, de la Directiva hábitats (véase en ese sentido la sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartados 118 y 119).
- 28 En primer lugar, a fin de determinar si una resolución por la que se prorroga el plazo establecido en la autorización inicial, para la construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado, cuyas obras no se han iniciado, puede considerarse un «proyecto», a los efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, conviene recordar que, de conformidad con la jurisprudencia, puede tomarse como referente, a estos efectos, el concepto de «proyecto» contemplado en el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA (véase, en ese sentido, la sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 122 y jurisprudencia citada).
- 29 Además, en la medida en que la definición del concepto de «proyecto» contemplada en la Directiva EIA es más restrictiva que la de la Directiva hábitats, el Tribunal de Justicia ha dictaminado que, si una actividad entra en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA, debe, con mayor razón, entrar en el ámbito de aplicación de la Directiva hábitats (sentencias de 7 de noviembre de 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros*, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartado 65, y de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 123).
- 30 De ello se desprende que, si una actividad se considera un «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA, puede ser un «proyecto» en el sentido de la Directiva hábitats (sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 124 y jurisprudencia citada).
- 31 Ahora bien, la definición del término «proyecto» que contiene el artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA hace referencia, en el primer guion, a la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras y, en el segundo guion, a otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo.
- 32 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el término «proyecto», en la definición formulada, en particular, en el primer guion del artículo 1, apartado 2, letra a), de la Directiva EIA, corresponde a obras o a intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento (sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 62 y jurisprudencia citada).
- 33 En el presente caso, la resolución por la que se prorroga un plazo inicialmente fijado para la construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado, cuyas obras no se han iniciado, cumple esos criterios y, por lo tanto, debe considerarse referente a un «proyecto» en el sentido de la Directiva EIA.
- 34 En consecuencia, debe considerarse igualmente que tal resolución se refiere a un «proyecto», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.

- 35 No obstante, tal y como pone de manifiesto la Abogada General en el punto 32 de sus conclusiones si, atendiendo en particular a su persistencia, su naturaleza o sus condiciones de ejecución, debe entenderse que ciertas actividades constituyen una operación única, estas actividades podrán ser consideradas como un único y mismo proyecto a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, dispensado, por tanto, de un nuevo procedimiento de evaluación en virtud de esta disposición (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartados 47 y 48, y de 7 de noviembre de 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment y otros, C-293/17 y C-294/17, EU:C:2018:882, apartados 78 y 80).
- 36 En el presente caso, de la resolución de remisión se desprende que la autorización controvertida se refiere al mismo proyecto que el autorizado originalmente.
- 37 Sin embargo, de ello no puede deducirse que una autorización como la controvertida no estuviera sujeta, por ese mero hecho, a la aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.
- 38 En efecto, a diferencia de los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia mencionada en el apartado 35 de la presente sentencia, la finalidad de dicha autorización no es renovar la autorización de una actividad recurrente ya en explotación, sino permitir la realización de un proyecto que, como se desprende de la resolución de remisión, y en particular de la descripción del marco jurídico irlandés, fue objeto de una autorización inicial que caducó sin que se hubieran iniciado siquiera las obras previstas.
- 39 De ello se deduce que dicha autorización se refiere a un «proyecto» sometido a las exigencias del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, con independencia, por otra parte, de la cuestión de si dicha disposición debía respetarse al conceder la autorización inicial.
- 40 En segundo lugar, es importante determinar si una autorización como la autorización controvertida debe considerarse como aprobación de ese proyecto, en el sentido establecido en esa disposición.
- 41 La Autoridad de planificación rechaza este análisis alegando que deben cumplirse dos requisitos, a saber, que conceda el derecho a ejecutar el proyecto y que afecte a la propia esencia de este último. En el presente caso, según la Autoridad de planificación, no se cumplen esas dos condiciones, ya que, en lo que respecta a la primera, la construcción de la terminal de regasificación de gas natural licuado podría haberse iniciado una vez se concedió la autorización inicial y, en lo que respecta a la segunda, la autorización controvertida se limita a prorrogar el período de construcción del proyecto sin modificarlo.
- 42 Es importante recordar a este respecto que, aunque la Directiva hábitats no define las condiciones en que las autoridades se «declararán de acuerdo» con un proyecto dado con arreglo al artículo 6, apartado 3, de esta, puede acudirse al concepto de «autorización» que figura en el artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA para definir el sentido de esos términos (sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 142).
- 43 El artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva EIA define el término «autorización» como «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto».
- 44 Contrariamente a lo que sostiene la Autoridad de planificación, de la sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), citada por aquella en apoyo de sus alegaciones, no se desprende que solo una resolución que modifique el proyecto inicialmente autorizado pueda constituir una «autorización» en el sentido de esa disposición. De los apartados 44 a 47 de esa sentencia resulta que fue la constatación de que la autorización inicial había caducado y que era necesaria una nueva autorización para continuar la actividad lo que llevó al Tribunal de Justicia a considerar que la

resolución que permitía la continuación de esa actividad había sustituido no solo los términos sino también la propia esencia de la autorización inicial y que, por tanto, esa resolución constituía una nueva autorización.

- 45 Pues bien, como se desprende de la resolución de remisión, la autorización inicial dejó de surtir efecto al expirar el plazo de diez años que había fijado, sin que se pudiera realizar ya ninguna obra. De ello resulta que, al término de ese plazo, la autorización inicial había caducado y, por lo tanto, no fue modificada por la autorización controvertida, sino sustituida por esta última.
- 46 El hecho de que el proyecto controvertido pudiera haberse ejecutado en virtud de la autorización inicial es, a este respecto, irrelevante.
- 47 De ello se deduce que una autorización como la controvertida constituye efectivamente una nueva autorización, en el sentido de la Directiva EIA y, por consiguiente, también una «aprobación», en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.
- 48 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones primera y segunda que una resolución que prorroga el plazo de diez años inicialmente fijado para la realización de un proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado debe considerarse como la aprobación de ese proyecto, a efectos del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, cuando la autorización inicial de dicho proyecto, que ha caducado, dejó de producir efectos jurídicos al terminar el plazo que había establecido para ejecutar las obras sin que estas se hubiesen acometido.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 49 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión planteada, se precisen las condiciones de aplicación de la exigencia de una evaluación adecuada de las repercusiones en el lugar afectado, prevista en la primera frase del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, a una autorización como la controvertida. En particular, desea saber si la autoridad competente está obligada a tener en cuenta cualquier cambio en la obra autorizada originalmente y en el uso previsto, así como los cambios en el «contexto medioambiental» y en los conocimientos científicos desde que se concedió la autorización original. El órgano jurisdiccional remitente también pregunta si la autoridad competente debe evaluar el impacto de todo el proyecto en el lugar.
- 50 A este respecto, tal y como se ha señalado en el apartado 27 de la presente sentencia, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats establece un procedimiento de evaluación en el que aparecen dos fases diferenciadas y 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 (sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, UE:C:2019:622, apartado 119 y jurisprudencia citada).
- 51 Teniendo en cuenta, en particular, el principio de cautela, se considera que tal riesgo existe desde el momento en que no pueda excluirse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, que el plan o el proyecto pueda afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto (sentencia de 29 de julio de 2019, Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 134).
- 52 Una adecuada evaluación de las repercusiones de un 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 del lugar protegido. Las autoridades nacionales competentes solo autorizarán una actividad 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 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, UE:C:2019:622, apartado 120 y jurisprudencia citada).
- 53 Así pues, una evaluación efectuada en cumplimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no puede considerarse apropiada si presenta lagunas y no contiene constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas para el lugar protegido (sentencia de 24 de noviembre de 2011, *Comisión/España*, C-404/09, EU:C:2011:768, apartado 100).
- 54 Es importante añadir la necesidad de tener igualmente en cuenta las evaluaciones que, en su caso, se hubieran podido realizar durante las autorizaciones previas, a fin de evitar que un mismo plan haya de someterse a varias evaluaciones medioambientales que cumplan todas las exigencias de la Directiva (véanse, por analogía, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, *Dimos Kropias Attikis*, C-473/14, EU:C:2015:582, apartado 55, así como la de 22 de marzo de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles y otros*, C-567/10, EU:C:2012:159, apartado 42).
- 55 Sin embargo, la consideración de esas evaluaciones previas al conceder una autorización que prorrogue el período de construcción de un proyecto, como es la autorización controvertida, únicamente puede excluir el riesgo de que se produzcan efectos significativos en un lugar protegido si esas evaluaciones contienen conclusiones completas, precisas y definitivas capaces de disipar toda duda científica razonable sobre los efectos de las obras, y siempre que los datos ambientales y científicos pertinentes no hayan cambiado, que el proyecto no se haya modificado y que no haya otros planes o proyectos que deban tenerse en cuenta.
- 56 De ello resulta que corresponde a la autoridad competente evaluar si una autorización como la autorización controvertida, que prorroga el plazo inicialmente establecido en una autorización inicial para la ejecución de un proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado, debe ir precedida de la evaluación adecuada de las repercusiones prevista en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats y, en su caso, si esa evaluación debe referirse al proyecto en su totalidad o a una parte de este, teniendo en cuenta, en particular, tanto la evaluación previa que se haya podido realizar como la evolución de los datos ambientales y científicos pertinentes, así como los cambios que se hayan podido producir en el proyecto o la existencia de otros planes o proyectos.
- 57 En el presente caso, de la resolución de remisión resulta que el proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado debía realizarse en las proximidades de dos lugares protegidos y que la autorización inicial no iba precedida de una evaluación que contuviera conclusiones completas, precisas y definitivas capaces de disipar toda duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en esos lugares.
- 58 De ello se desprende, por un lado, que no puede descartarse que un proyecto de esta índole pueda afectar de forma significativa a dichos lugares y, por otro, que estas circunstancias, que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, pueden exigir que una autorización como la autorización controvertida vaya precedida de la evaluación adecuada de las repercusiones que exige el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats. De ello se resulta igualmente que esa evaluación no puede ser una simple actualización de la evaluación que pudiera haberse realizado anteriormente, sino que debe consistir en una evaluación completa de las repercusiones de todo el proyecto en los mismos lugares.

59 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión que corresponde a la autoridad competente evaluar si la resolución por la que se prorroga el plazo inicialmente fijado en una autorización inicial que ha caducado, para la ejecución de un proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado, debe ser objeto de la evaluación adecuada de las repercusiones prevista en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva hábitats y, en su caso, si esa evaluación debe referirse al proyecto en su totalidad o a una parte de este, teniendo en cuenta, en particular, tanto la evaluación previa que se haya podido realizar, como la evolución de los datos ambientales y científicos pertinentes, así como los cambios que se hayan producido en el proyecto o la existencia de otros planes o proyectos. Esta evaluación de las repercusiones debe llevarse a cabo cuando no pueda excluirse, sobre la base de los mejores conocimientos científicos en la materia, que el proyecto pueda afectar a los objetivos de conservación del lugar en cuestión. Una evaluación previa de ese proyecto, realizada antes de la aprobación de la autorización inicial de este, solo podrá excluir ese riesgo si contiene conclusiones completas, precisas y definitivas capaces de disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de la obra y a reserva de la ausencia de cambios en los datos ambientales y científicos pertinentes, de la posible modificación del proyecto o de la existencia de otros planes o proyectos.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

60 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente plantea, en esencia, si la respuesta a las cuestiones primera a tercera es distinta dependiendo de que una autorización de un proyecto imponga un plazo para la fase de explotación o solo fije un plazo para la fase de construcción, siempre que las obras se terminen dentro de ese plazo.

61 Es importante señalar, a este respecto, que la distinción entre esos dos tipos de autorización no parece tener ninguna incidencia sobre la controversia en el procedimiento principal.

62 En consecuencia, dado que la justificación de la remisión prejudicial no es la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino su necesidad para la resolución efectiva de un litigio (sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, C-558/18 y C-563/18, EU:C:2020:234, apartado 44 y jurisprudencia citada), procede declarar la inadmisibilidad de la cuarta cuestión.

Sobre la quinta cuestión prejudicial

63 Mediante su quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta hasta qué punto la obligación de un tribunal nacional de interpretar la legislación nacional en la mayor medida posible de conformidad con las disposiciones de la Directiva hábitats y el Convenio de Aarhus está supeditada al requisito de que las partes en el procedimiento principal hayan planteado explícitamente esas cuestiones de interpretación. Más concretamente, si el Derecho nacional establece dos procedimientos para resolver y solo uno de ellos es conforme con la Directiva hábitats, el órgano jurisdiccional remitente plantea si un órgano jurisdiccional nacional está obligado a interpretar la legislación nacional en el sentido de que solo se pueda invocar este procedimiento para resolver, aunque las partes del asunto del que conoce no hayan alegado expresamente esta concreta interpretación.

64 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, apartado 55 y jurisprudencia citada).

- 65 De ello se desprende que las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales gozan de una presunción de pertinencia y que el Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre estas cuestiones cuando resulte que la interpretación que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, apartado 56 y jurisprudencia citada).
- 66 Pues bien, cabe señalar con carácter previo que la quinta cuestión no expone con suficiente precisión las disposiciones del Convenio de Aarhus cuya interpretación se solicita.
- 67 Por otra parte, de la resolución de remisión y de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia se desprende que esta cuestión se plantea porque el órgano jurisdiccional remitente desea señalar que la disposición nacional sobre cuya base se adoptó la autorización controvertida es errónea, debido a que existe otra disposición, en este caso el artículo 42 de la PDA 2000, que, interpretada a la luz del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, es conforme con el Derecho de la Unión. Sin embargo, ese error de Derecho no fue invocado por la recurrente en el procedimiento principal y, por lo tanto, no puede ser planteado de oficio por el órgano jurisdiccional remitente.
- 68 De ello se desprende que la quinta cuestión se refiere, en realidad, a la posibilidad de que un órgano jurisdiccional nacional se base en una interpretación de una disposición nacional conforme con el Derecho de la Unión para plantear de oficio el conflicto con dicho Derecho de otra disposición nacional que sirvió de base jurídica a la autorización controvertida.
- 69 Sin embargo, como señaló la Abogada General en los puntos 61 y 68 de sus conclusiones, no quedan claros los motivos por los que el órgano jurisdiccional remitente debería tratar de establecer la base jurídica adecuada para la autorización controvertida si, en cualquier caso, llegara a la conclusión de que dicha autorización se adoptó en vulneración del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats, teniendo presente, además, que parece desprenderse de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que Friends of the Irish Environment alegó que se había infringido el artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats.
- 70 Cabe añadir que no resulta claramente de la resolución de remisión si la legislación irlandesa prohíbe a un órgano jurisdiccional nacional, en todos los casos, plantear de oficio motivos legales que no hayan sido alegados por un demandante.
- 71 De ello se desprende que el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a la quinta cuestión y que, por lo tanto, procede declarar su inadmisibilidad.

Sobre la sexta cuestión prejudicial

- 72 Mediante su sexta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en caso de que proceda responder a su segunda cuestión prejudicial, letra a), en el sentido de que la aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva hábitats a una autorización como la controvertida depende del incumplimiento de dicha disposición en el momento de la concesión de la autorización inicial, debe interpretarse que el Derecho de la Unión se opone a una norma procesal nacional que impide que un demandante, en el marco de su recurso contra una autorización como la controvertida, invoque por vía de excepción, la ilegalidad, por este motivo, de la autorización inicialmente concedida. Pregunta, además, si esa norma de procedimiento es compatible con la obligación de los Estados miembros de subsanar las vulneraciones del Derecho de la Unión.

- 73 Ahora bien, de la respuesta dada a las cuestiones primera y segunda se desprende que el cumplimiento de la Directiva hábitats por una autorización como la autorización inicial no es pertinente a efectos de apreciar si una autorización como la controvertida constituye una aprobación del proyecto en el sentido del artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva.
- 74 De ello se deduce que no procede responder a la sexta cuestión planteada.

Costas

- 75 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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 Primera) declara:

- 1) **Una resolución que prorroga el plazo de diez años inicialmente fijado para la realización de un proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado debe considerarse como la aprobación de ese proyecto, a efectos del 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, cuando la autorización inicial de dicho proyecto, que ha caducado, dejó de producir efectos jurídicos al terminar el plazo que había establecido para ejecutar las obras sin que estas se hubiesen acometido.**
- 2) **Corresponde a la autoridad competente evaluar si una resolución por la que se prorroga el plazo inicialmente establecido para la ejecución de un proyecto de construcción de una terminal de regasificación de gas natural licuado, habiendo caducado la autorización inicial, debe ir precedida de la evaluación adecuada de las repercusiones prevista en el artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva 92/43 y, en su caso, si esa evaluación debe referirse al proyecto en su totalidad o a una parte de este, teniendo en cuenta, en particular, tanto la evaluación previa que se haya podido realizar como la evolución de los datos ambientales y científicos pertinentes, así como los cambios que se hayan podido producir en el proyecto o la existencia de otros planes o proyectos.**

Esta evaluación de las repercusiones debe llevarse a cabo cuando no pueda excluirse, sobre la base de los mejores conocimientos científicos en la materia, que el proyecto pueda afectar a los objetivos de conservación del lugar en cuestión. Una evaluación previa de ese proyecto, realizada antes de la aprobación de la autorización inicial del proyecto, solo podrá excluir ese riesgo si contiene conclusiones completas, precisas y definitivas capaces de disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de la obra y a reserva de la ausencia de cambios en los datos ambientales y científicos pertinentes, de la posible modificación del proyecto o de la existencia de otros planes o proyectos.

Firmas