



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 16 de julio de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Artículo 6 — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Zonas especiales de conservación — Realización de un tramo de carretera — Evaluación de las repercusiones de ese proyecto en la zona especial de conservación afectada — Autorización — Razones imperiosas de interés público de primer orden»

En el asunto C-411/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), mediante resolución de 16 de enero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de mayo de 2019, en el procedimiento entre

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento Giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC y otros

y

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. M. Safjan, Presidente de Sala, el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de la Sala Primera, y el Sr. N. Jääskinen, Juez;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista y FC y otros, por el Sr. G. Viglione y la Sra. N. Tsuno, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por Sr. G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil y por la Sra. L. Dvořáková, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y C. Hermes, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista y FC y otros, por una parte, y la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia) y Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS), por otra, en relación con la legalidad de la decisión de 1 de diciembre de 2017 mediante la cual el Consejo de Ministros declaró que cumplía las exigencias medioambientales el proyecto preliminar de conexión por carretera, al norte de Roma (Italia), según el «trazado verde», entre Monte Romano Este (Italia) y Tarquinia Sur (Italia), y de la decisión de 28 de febrero de 2018 mediante la cual el Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (Comité Interministerial de Programación Económica, Italia; en lo sucesivo, «CIPE») aprobó este proyecto preliminar.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El séptimo considerando de la Directiva sobre los hábitats señala que «todas las zonas clasificadas, incluidas las que están clasificadas o que serán clasificadas en el futuro como zonas especiales de protección en virtud de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres [(DO 1979, L 103, p. 1)], deberán integrarse en la red ecológica europea coherente».
- 4 El artículo 1, letra l), de dicha Directiva define la «zona especial de conservación» como «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 El artículo 3, apartados 1 y 2, de la misma Directiva dispone:

«1. 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.

La red Natura 2000 incluirá asimismo las zonas de protección especiales designadas por los Estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva 79/409/CEE.

2. Cada Estado miembro contribuirá a la constitución de Natura 2000 en función de la representación que tengan en su territorio los tipos de hábitats naturales y los hábitats de especies a que se refiere el apartado 1. Con tal fin y de conformidad con las disposiciones del artículo 4, cada Estado miembro designará lugares y zonas especiales de conservación, teniendo en cuenta los objetivos mencionados en el apartado 1.»

6 El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats establece:

«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.»

7 El artículo 7 de la citada Directiva dispone:

«Las obligaciones impuestas en virtud de los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 de la presente Directiva sustituirán a cualesquiera obligaciones derivadas de la primera frase del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva 79/409/CEE en lo que se refiere a las zonas clasificadas con arreglo al apartado 1 del artículo 4 o con análogo reconocimiento en virtud del apartado 2 del artículo 4 de la citada Directiva, a partir de la fecha de puesta en aplicación de la presente Directiva, o de la fecha de clasificación o de reconocimiento por parte de un Estado miembro en virtud de la Directiva 79/409/CEE si esta última fecha fuere posterior.»

Derecho italiano

Decreto Legislativo n.º 163/2006

8 En virtud del Decreto Legislativo n. 163 — Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Decreto Legislativo n.º 163, Código de contratos públicos de obras, servicios y suministros, de transposición de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE), de 12 de abril de 2006 (GURI n.º 100, de 2 de mayo de 2006) (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 163/2006»), el procedimiento de elaboración de un proyecto de obras de infraestructura distingue dos fases, a saber, el proyecto preliminar y el proyecto definitivo.

9 El artículo 165 del Decreto Legislativo n.º 163/2006, titulado «Proyecto preliminar. Procedimiento de evaluación de impacto ambiental y localización», dispone, en sus apartados 3, 5 y 7:

«3. Además de las disposiciones del anexo técnico mencionado en el anexo XXI, el proyecto preliminar de las obras de infraestructura deberá poner de manifiesto, mediante un documento cartográfico apropiado, las zonas afectadas, las eventuales franjas de protección correspondientes y las medidas de conservación necesarias; asimismo, deberá indicar y poner de manifiesto las características de rendimiento, las especificaciones funcionales y los límites máximos de gastos de infraestructura que deban realizarse, incluido el límite de gastos para las eventuales obras y medidas compensatorias de las repercusiones territoriales y sociales estrictamente vinculadas al funcionamiento de la obra, con un límite del 2 % del coste total de la obra. Este porcentaje deberá cubrir también las cargas de mitigación de las repercusiones en el medio ambiente definidas en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, sin perjuicio de otras posibles medidas que deban adoptarse de conformidad con las obligaciones comunitarias específicas. Si las disposiciones del Derecho interno prevén que la obra sea objeto de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, el proyecto preliminar se acompañará asimismo de un estudio de la evaluación del impacto ambiental y se hará público con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación nacional o regional aplicable.

[...]

5. El proyecto preliminar, elaborado de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, será aprobado por el CIPE.

[...]

7. La aprobación dará lugar, cuando lo exija la normativa vigente, a la evaluación de la conformidad de la obra con las exigencias medioambientales y concreta, a todos los efectos útiles en materia de urbanismo y construcción, el acuerdo Estado — región sobre su localización, e implica la adaptación automática de los instrumentos urbanísticos vigentes y aprobados; [...].»

- 10 El artículo 166 de dicho Decreto Legislativo, titulado «Proyecto definitivo. Utilidad pública de la obra», establece, en sus apartados 1 y 5:

«1. El proyecto definitivo de las infraestructuras se completará con un informe del autor que acredite su conformidad con el proyecto preliminar y las posibles prescripciones impuestas en el momento de la aprobación y, en particular, con las exigencias medioambientales y relativas a la localización de la obra. Irá acompañado de la definición de las eventuales obras y medidas de mitigación y compensatorias de las repercusiones medioambientales, territoriales y sociales.

[...]

5. La aprobación del proyecto definitivo, adoptada por mayoría por los miembros del CIPE, sustituye a cualquier otra autorización, aprobación y dictamen, cualquiera que sea su denominación, y permite la realización y, para las instalaciones de producción estratégicas, la explotación de todas las obras, prestaciones y actividades previstas en el proyecto aprobado.»

- 11 A tenor del artículo 183, apartado 6, del citado Decreto Legislativo:

«La decisión por la que se declara el cumplimiento de las exigencias medioambientales será adoptada por el CIPE al mismo tiempo que la aprobación del proyecto preliminar. En caso de dictamen motivado en contrario del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [(Ministro de Medio Ambiente y de Protección del Territorio, Italia)] o del Ministro per i beni e l'attività culturali [(Ministro de Cultura, Italia)], la decisión por la que se declare el cumplimiento de las exigencias medioambientales corresponderá al Consejo de Ministros, que se pronunciará en su primera reunión siguiente. La conformidad del proyecto definitivo con las prescripciones [previstas por dicha decisión] se controlará en virtud del artículo 185, apartado 4.»

- 12 El artículo 185, apartados 4 y 5, del Decreto Legislativo n.º 163/2006 establece:

«4. La Comisión [encargada de la Evaluación de Impacto Ambiental]:

- a) comunicará al Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio, dentro de los 30 días siguientes a la presentación del proyecto definitivo por el solicitante, las posibles discordancias entre este y el proyecto preliminar;
- b) en un plazo de 60 días a partir de dicha presentación, emitirá su dictamen al Ministerio sobre la conformidad del proyecto definitivo con las disposiciones de la decisión por la que se declare el cumplimiento de las exigencias medioambientales y sobre la perfecta ejecución de las disposiciones y prescripciones previstas en el Decreto por el que se declare la conformidad del proyecto con las exigencias medioambientales.

5. Si el proyecto definitivo difiere del proyecto preliminar, la Comisión [encargada de la Evaluación de Impacto Ambiental] informará al Ministro de Medio Ambiente y de Protección del Territorio, el cual, si, tras la evaluación de la Comisión, considera que la diferencia entre el proyecto preliminar y el proyecto definitivo entraña una modificación significativa de las repercusiones globales del proyecto sobre el medio ambiente, solicitará, dentro de los 30 días siguientes a la comunicación realizada por la entidad adjudicadora, el concesionario o el empresario general, la actualización del estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente y, en particular, una nueva publicación de ese estudio, en particular, para permitir a los actores públicos y privados interesados enviar observaciones en su caso.

La actualización del estudio de las repercusiones sobre el medio ambiente puede referirse únicamente a la parte del proyecto afectada por la modificación. En caso de incumplimiento de las disposiciones y requisitos previstos en la decisión por la que se declara la conformidad con las exigencias

medioambientales, dicho Ministro, previo requerimiento para la regularización, velará por que el incumplimiento se comunique en la conferencia de servicios, a efectos de la eventual renovación de la instrucción.»

Decreto del Presidente de la República n.º 357, de 8 de septiembre de 1997

13 La Directiva sobre los hábitats fue transpuesta al ordenamiento jurídico italiano por el decreto del presidente della Repubblica n.º 357 — Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 (Decreto del Presidente de la República n.º 357, relativo al Reglamento que aplica la Directiva 92/43), de 8 de septiembre de 1997 (suplemento ordinario de la GURI n.º 248, de 23 de octubre de 1997).

14 El artículo 5 de este Decreto, titulado «Evaluación de las repercusiones», dispone:

«1. En la planificación y programación territorial se tendrán en cuenta el valor ecológico y medioambiental de los lugares de importancia comunitaria propuestos, de los lugares de importancia comunitaria y de las zonas especiales de conservación.

2. Quienes soliciten planes de ordenación del territorio, urbanismo y sector [...] realizarán un estudio [...] con objeto de determinar y evaluar las posibles repercusiones del plan en el lugar de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación del mismo. Los planes de ordenación del territorio que deban someterse a una evaluación del impacto ambiental se presentarán al Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio cuando revistan importancia nacional, así como a las regiones y provincias autónomas competentes cuando revistan importancia regional, interregional, provincial o municipal.

3. Las entidades que propongan actuaciones que, sin tener relación directa o sin ser necesarias para el mantenimiento de las especies y hábitats presentes en el lugar en un estado de conservación favorable, puedan afectar de forma apreciable al citado lugar, ya sea individualmente o en combinación con otras actuaciones, deberán presentar, a efectos de la evaluación de las repercusiones, un estudio para determinar y evaluar, de conformidad con las orientaciones definidas en el anexo G, los principales efectos que dichas actuaciones pueden tener en el lugar de importancia comunitaria propuesto o sobre la zona especial de conservación, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dichos lugares.

4. Para los proyectos sujetos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental [...] relativos a [...] lugares de importancia comunitaria propuestos o a zonas especiales de conservación, según se definen dichas expresiones en el presente reglamento, la evaluación de las repercusiones quedará comprendida en el ámbito del citado procedimiento que, en ese caso, tendrá también en cuenta los efectos directos e indirectos de los proyectos sobre los hábitats y especies que han motivado la identificación de dichos lugares. A tal efecto, el estudio de impacto ambiental elaborado por la entidad que presente la propuesta deberá contener los elementos relativos a la compatibilidad del proyecto con los objetivos de conservación establecidos en el presente reglamento [...].

[...]

8. Antes de expedir la aprobación definitiva del plan o de la intervención, la autoridad incluirá en el expediente la evaluación de impacto ambiental y, en su caso, determinará las modalidades de consulta al público interesado en la realización de dicho plan o intervención.

9. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de posibles soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o actuación por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social y económica, las administraciones

competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar la coherencia global de la red “Natura 2000” e informarán de ello al Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio [...], a los efectos descritos en el artículo 13.

10. En caso de que el lugar considerado albergue tipos de hábitat naturales y especies prioritarios, el plan o las actuaciones cuya evaluación haya revelado que podrían tener repercusiones negativas en el lugar de importancia comunitaria únicamente podrán llevarse a cabo sobre la base de exigencias 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 Europea, a otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

15 El artículo 6 del citado Decreto, titulado «Zonas de protección especial», dispone:

«1. La red “Natura 2000” incluye las zonas de protección especial previstas en la Directiva 79/409 [...].

2. Las obligaciones previstas en los artículos 4 y 5 también resultan de aplicación a las zonas de protección especial mencionadas en el apartado 1.»

Decreto del Ministro de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar, de 6 de diciembre de 2016

16 El decreto del Ministro dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare – Designazione di una zona speciale di conservazione (ZSC) della regione biogeografica alpina, di una ZSC della regione biogeografica continentale e di 140 ZSC della regione biogeografica mediterranea insistenti nel territorio della Regione Lazio, ai sensi dell’art. 3, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica dell’8 settembre 1997, n. 357 (Decreto del Ministro del Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar por el que se designa una zona especial de conservación de la región biogeográfica alpina, una zona especial de conservación de la región biogeográfica continental y 140 zonas especiales de conservación de la región biogeográfica mediterránea situadas en el territorio de la región del Lacio, en virtud del artículo 3, apartado 2, del Decreto del Presidente de la República n.º 357, de 8 de septiembre de 1997), de 6 de diciembre de 2016 (GURI n.º 301, de 27 de diciembre de 2016), designa, en particular, en su artículo 1, apartado 3, como zona especial de conservación la zona denominada «Fiume Mignone (basso corso)».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

17 El litigio principal versa sobre la aprobación del proyecto preliminar de las obras de construcción de un tramo de la carretera nacional n.º 675, de unos 18 km de longitud, que une Monte Romano Este con Tarquinia Sur en el Lacio. Estas obras están destinadas a facilitar, en Italia, la conexión entre, por una parte, el puerto de Civitavecchia y la autopista A1 Milan-Nápoles, y, por otra parte, el centro intermodal de Orte, la zona industrial de Terni y el itinerario Ancona-Perugia.

18 En el año 2004, el Ministerio de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar emitió un dictamen favorable a la realización de dicho tramo según un trazado denominado «violeta». El CIPE aprobó este primer proyecto mediante la resolución n.º 11/2011.

19 Sin embargo, en el año 2015, ANAS, encargada de realizar las obras, presentó un proyecto alternativo, denominado «trazado verde», debido al elevado coste del «trazado violeta».

20 La Comisión del Ministerio de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar encargada de la Evaluación de Impacto Ambiental emitió un dictamen desfavorable sobre este nuevo proyecto, precisando que los costes económicos del «trazado violeta» podían reducirse subdividiendo ese

trazado en dos tramos. Este dictamen negativo estaba motivado por el hecho de que el proyecto de «trazado verde» no incluía un estudio detallado de su impacto ambiental y afectaría a un lugar de importancia comunitaria incluido en la red Natura 2000, a saber, la zona «Fiume Mignone (basso corso)».

- 21 Habida cuenta de este dictamen negativo, el Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Ministerio de Infraestructuras y Transportes, Italia) solicitó a la Presidencia del Consejo de Ministros que aplicase el procedimiento previsto en el artículo 183, apartado 6, del Decreto Legislativo n.º 163/2006. La Presidencia del Consejo de Ministros solicitó al Ministerio de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar que evaluara las posibilidades de limitar las repercusiones sobre el medio ambiente del «trazado verde» mediante medidas de mitigación y de compensación. La Comisión de dicho ministerio encargada de la Evaluación de Impacto Ambiental emitió un nuevo dictamen negativo sobre dicho trazado, subrayando que no era posible atenuar los perjuicios mediante disposiciones u otras medidas, y estimó que el «trazado violeta» era preferible en todos los aspectos.
- 22 Mediante resolución de 1 de diciembre de 2017, el Consejo de Ministros declaró, no obstante, conforme a las exigencias medioambientales el proyecto preliminar correspondiente al «trazado verde», motivando su decisión por un interés público de primer orden, a saber, la finalización de un itinerario estratégico que forma parte de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). Sin embargo, dispuso que, en la redacción del proyecto definitivo, el solicitante completara el estudio de las repercusiones de dicho trazado sobre el medio ambiente y respetara las prescripciones, las observaciones y las recomendaciones acerca del paisaje y el medio ambiente formuladas en la reunión interdepartamental convocada por el Ministerio de Infraestructuras y Transportes.
- 23 El 28 de febrero de 2018, el CIPE aprobó, con algunas prescripciones, el proyecto preliminar correspondiente al «trazado verde». El CIPE solicitó a ANAS que redactara el proyecto definitivo y el estudio de impacto ambiental y encargó a la región del Lacio que verificase dicho estudio con el fin, en particular, de identificar las posibles medidas adicionales necesarias de mitigación y de compensación.
- 24 Varias asociaciones de protección del medio ambiente y particulares interpusieron ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) un recurso contra la decisión del Consejo de Ministros de 1 de diciembre de 2017 y la decisión del CIPE de 28 de febrero de 2018.
- 25 Dicho órgano jurisdiccional considera que la Administración ha hecho prevalecer el interés económico y la finalización de un itinerario de carretera que forma parte de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) sobre la protección del medio ambiente y aplazó a la fase del proyecto definitivo la búsqueda de soluciones adecuadas para la protección del lugar de importancia comunitaria de que se trata mediante medidas compensatorias y de mitigación cuya viabilidad, sin embargo, había excluido la Comisión del Ministerio de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar encargada de la Evaluación de Impacto Ambiental para el «trazado verde». Señala que la propia Administración admite haber adoptado un enfoque integrado al evaluar conjuntamente los aspectos medioambientales, paisajísticos, culturales y socioeconómicos. Por ello, el órgano jurisdiccional remitente expresa sus dudas sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de la adopción del proyecto preliminar en cuestión.
- 26 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Se opone el artículo 6 de la Directiva [sobre los hábitats], en relación con 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 el supuesto de que sea aplicable al presente asunto, a una normativa nacional primaria y a su correspondiente normativa secundaria

de desarrollo, indicadas con anterioridad, que permiten que el órgano de “última instancia” competente para adoptar la decisión de compatibilidad medioambiental del proyecto preliminar de una obra, en caso de dictamen motivado contrario del Ministro de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar, apruebe dicho proyecto y, en consecuencia, autorice que el procedimiento siga su curso, invocando la existencia de un interés público de primer orden, aun cuando el órgano estatal competente en materia de protección medioambiental haya declarado que no es posible establecer eventuales disposiciones y medidas de mitigación para el proyecto en fase de aprobación, respecto del cual ya se ha emitido un dictamen desfavorable en el marco de la evaluación de impacto ambiental?

- 2) ¿Se oponen las Directivas antes citadas a una solución como la adoptada, conforme a la cual, a efectos de aprobar el proyecto preliminar de una obra sometida al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, se ha estimado que prevalece sobre la protección del medio ambiente el llamado “interés público de primer orden”, en el supuesto de que esté basado exclusivamente en el menor coste de la obra, la conformidad con la protección paisajística, histórica, cultural y socioeconómica y la necesidad de completar una red transeuropea de carreteras, en este caso la RTE-T definida como global por el Reglamento (UE) n.º 1315/2013, pese a existir una solución alternativa que ya ha sido aprobada desde el punto de vista medioambiental?
- 3) ¿Es compatible con la citada normativa [de la Unión] una solución como la adoptada, conforme a la cual se ha considerado factible posponer hasta la fase del proyecto definitivo la realización de evaluaciones y estudios más exhaustivos acerca de los efectos sobre el medio ambiente de un trazado viario que no ha sido aprobado en el marco de la evaluación de impacto ambiental —que incluye la realizada con arreglo a la Directiva sobre los hábitats— en lugar de exigir a la entidad que presenta el proyecto que realice evaluaciones y estudios más exhaustivos para mitigar el impacto en los ámbitos económico y paisajístico [sobre el medio ambiente] de otro trazado alternativo, ya aprobado desde el punto de vista medioambiental?
- 4) En esas circunstancias y para el caso de que se dé una respuesta afirmativa acerca de la compatibilidad [con el Derecho de la Unión] respecto a las cuestiones prejudiciales primera, segunda y tercera, ¿se oponen las Directivas citadas a una solución como la adoptada, conforme a la cual no se ha considerado vinculante en sentido negativo el dictamen de incompatibilidad medioambiental emitido por el órgano competente en el marco del procedimiento de aprobación del proyecto preliminar de una obra y se ha pospuesto hasta la fase del proyecto definitivo la realización de una evaluación más exhaustiva [del impacto del proyecto en cuestión] sobre el paisaje y el medio ambiente, en especial en cuanto concierne a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y al consiguiente establecimiento de medidas adecuadas de mitigación y de compensación de ese impacto?
- 5) ¿Se oponen las Directivas citadas a una solución como la adoptada, conforme a la cual se ha exigido a la entidad que ha presentado el proyecto que al elaborar el proyecto definitivo de la obra incluya las prescripciones, observaciones y recomendaciones acerca del paisaje y el medio ambiente efectuadas en el marco de la reunión interdepartamental sobre el proyecto preliminar, aun cuando el órgano competente en materia de protección medioambiental ya haya declarado a este respecto que no es posible establecer eventuales disposiciones y medidas de mitigación para el proyecto en fase de aprobación?
- 6) ¿Se oponen las Directivas citadas a una solución como la que se ha adoptado, conforme a la cual también se exige a la entidad que ha presentado el proyecto que desarrolle el estudio de repercusiones sobre el medio ambiente de la obra, que debe incluir la llamada “evaluación apropiada”, debidamente redactada conforme a las disposiciones de la legislación vigente, en base al cual realizar la evaluación de impacto ambiental de que se trata?

7) ¿Se oponen las Directivas citadas a una solución como la adoptada, conforme a la cual se ha designado a una tercera entidad (la Región de Lacio), distinta de la que habitualmente ejerce tal competencia (la Comisión del Ministerio de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar encargada de la Evaluación de Impacto Ambiental), para que examine el estudio de repercusiones sobre el medio ambiente adjunto al proyecto definitivo de la obra e incluso identifique eventuales medidas posteriores de mitigación o compensación necesarias para la protección del paisaje y del medio ambiente en el territorio de que se trata, dejando únicamente a la Comisión del Ministerio de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar encargada de la Evaluación de Impacto Ambiental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185, apartados 4 y 5, del Decreto Legislativo n.º 163/06 y a los efectos previstos en el mismo, la posibilidad de emitir un dictamen *a posteriori* sobre la conformidad del proyecto definitivo de la obra viaria de que se trata con las normas de carácter paisajístico y medioambiental, previa consideración del referido examen?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 27 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats, en relación con la Directiva 2009/147, en la medida en que esta última sea aplicable al litigio principal, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite, por razones imperiosas de interés público de primer orden, continuar el procedimiento de autorización de un plan o de un proyecto cuyas repercusiones sobre una zona especial de conservación no pueden atenuarse y sobre el que la autoridad pública competente ya emitió un dictamen negativo, cuando existe una solución alternativa ya aprobada desde el punto de vista medioambiental.
- 28 Según la definición que figura en el artículo 1, letra l), de la Directiva sobre los hábitats, una zona especial de conservación es «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».
- 29 El artículo 6 de esta Directiva establece medidas para la protección de las zonas especiales de conservación. Su apartado 3, en particular, define las condiciones en las que puede autorizarse un plan o un proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar en cuestión o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares.
- 30 El Decreto del Ministro de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar, de 6 de diciembre de 2016, designó como zona especial de conservación la zona denominada «Fiume Mignone (basso corso)». Además, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que esta zona puede verse afectada de manera significativa por el proyecto de tramo de carretera controvertido en el litigio principal. Por consiguiente, dicho proyecto está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats.
- 31 En cambio, la Directiva 2009/147 no se aplica en un litigio como el de autos. Es cierto que las demandantes del litigio principal alegan la presencia, en la zona por la que discurre el citado proyecto, del cernícalo primilla, que figura en el anexo I de dicha Directiva y es objeto por ello de medidas de protección especial. Sin embargo, el artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats establece que las obligaciones derivadas del artículo 6 sustituyen a las obligaciones que resultan de la inclusión de una especie en la lista de las especies protegidas en virtud de la Directiva 79/409, codificada y completada

por la Directiva 2009/147, a partir de la fecha de clasificación con arreglo a la Directiva 79/409 cuando esta fecha sea posterior a la fecha de aplicación de la Directiva sobre los hábitats [véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de junio de 2002, Comisión/Irlanda, C-117/00, EU:C:2002:366, apartado 25, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 109]. Por consiguiente, solo procede interpretar las disposiciones de la Directiva sobre los hábitats.

- 32 El artículo 6, apartado 2, de esta Directiva impone a los Estados miembros una obligación general de adoptar las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats y las alteraciones apreciables de las especies que hayan motivado la designación de dichas zonas (sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, apartado 32, y de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05, EU:C:2007:532, apartado 92). Esta obligación contribuye al proyecto de creación de una red ecológica europea coherente, enunciado en el séptimo considerando de la citada Directiva (sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05, EU:C:2007:532, apartado 93).
- 33 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats establece un procedimiento, aplicable a las zonas especiales de conservación, destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar (sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, apartado 34; de 26 de octubre de 2006, Comisión/Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, apartado 19, y de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 43).
- 34 Esta disposición distingue así dos fases. La primera 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 posibilidad de que el plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar. La segunda fase, 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 (sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros, C-258/11, EU:C:2013:220, apartados 29 y 31, y de 7 de noviembre de 2018, Holohan y otros, C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 31).
- 35 El artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats prevé que, en el supuesto de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación realizada de conformidad con el artículo 6, apartado 3, primera frase, de esta Directiva, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, y cuando no existan soluciones alternativas, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida (véase la sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05, EU:C:2007:532, apartado 81).
- 36 El artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, como excepción al criterio de autorización establecido en la segunda frase del apartado 3 del referido artículo, debe ser objeto de una interpretación estricta [sentencias de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05, EU:C:2007:532, apartado 82, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Bosque de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, apartado 189].
- 37 Así del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats se desprende que las autoridades nacionales competentes deben, en principio, negarse a dar su conformidad a un plan o proyecto que pueda causar perjuicio a la integridad del lugar en cuestión. A pesar de sus repercusiones negativas sobre dicho lugar, ese plan o proyecto podrá realizarse, no obstante, con carácter excepcional, en las condiciones previstas en el artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva, si su realización es necesaria por razones imperiosas de interés público de primer orden.

- 38 En tal caso, del objetivo de conservación de las zonas especiales que subyace en el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats se desprende que los perjuicios a la integridad del lugar afectado deben ser lo más reducidos posible. Sin embargo, habida cuenta de su tenor, el artículo 6, apartado 4, de esta Directiva no supedita la posibilidad de que las razones imperiosas de interés público de primer orden prevalezcan sobre la protección de una zona especial de conservación al requisito de que los perjuicios causados a la integridad de dicha zona puedan ser suficientemente atenuados. De este modo, esta disposición pretendió prever que, en circunstancias excepcionales, el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en las zonas especiales de conservación pueda ceder ante otras consideraciones de interés público especialmente acuciantes, siempre que, no obstante, el Estado miembro de que se trate adopte las medidas compensatorias necesarias con el fin de preservar la coherencia global de la red ecológica europea Natura 2000.
- 39 El órgano jurisdiccional remitente indica que, por lo que respecta al «trazado verde», las razones imperiosas de interés público de primer orden invocadas se basan en el menor coste de las obras, en su conformidad con la protección de los elementos paisajísticos, históricos, culturales y socioeconómicos y en la necesidad de finalizar una red transeuropea de carreteras.
- 40 A este respecto, procede señalar que el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats exige que, aunque estén justificados, los perjuicios causados a la integridad de una zona especial de conservación solo se autoricen si son realmente inevitables, es decir, a falta de soluciones alternativas.
- 41 Con respecto al coste económico de las medidas que pueden ser tomadas en consideración al estudiar las alternativas, habida cuenta de la interpretación estricta del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, recordada en el apartado 34 de la presente sentencia, no puede admitirse que solo pueda ser determinante para la elección de soluciones alternativas en virtud de dicha disposición el coste económico de tales medidas (sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 77).
- 42 En el presente asunto, de los datos comunicados al Tribunal de Justicia se desprende que existe una variante del proyecto controvertido en el litigio principal, denominada «trazado violeta», que obtuvo en 2004 un dictamen favorable del Ministerio de Medio Ambiente, de Protección del Territorio y del Mar.
- 43 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, el «trazado violeta» debe considerarse una solución alternativa que presenta menores inconvenientes para la integridad de la zona especial de conservación denominada «Fiume Mignone (basso corso)» que el «trazado verde».
- 44 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que permite continuar, por razones imperiosas de interés público de primer orden, el procedimiento de autorización de un plan o proyecto cuyas repercusiones en una zona especial de conservación no pueden atenuarse y sobre el cual la autoridad pública competente ya ha emitido un dictamen negativo, a menos que exista una solución alternativa que conlleve menores inconvenientes para la integridad de la zona afectada, lo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 45 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, cuando un plan o un proyecto ha sido objeto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, de una evaluación desfavorable de sus repercusiones en una zona especial de conservación y el Estado miembro de que se trata ha

decidido, en virtud del apartado 4 de dicho artículo, realizarlo por razones imperiosas de interés público de primer orden, el artículo 6 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa que permite posponer a la fase del plan o proyecto definitivo la realización de otros exámenes y estudios más detallados de los efectos de ese plan o ese proyecto sobre dicha zona y la definición de las medidas adecuadas de compensación y de mitigación.

- 46 Las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta plantean, en realidad, tres interrogantes distintos.
- 47 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, mediante estas cuestiones, si el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite posponer a la fase del plan o proyecto definitivo la realización de otros exámenes y estudios más profundos de los efectos del plan o proyecto en cuestión en una zona especial de conservación, cuando el plan o el proyecto preliminar no haya sido aprobado en el marco de la evaluación de las repercusiones sobre dicha zona.
- 48 En virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, la autoridad nacional competente deberá denegar la autorización del plan o proyecto considerado cuando haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar. Al incluir el principio de cautela, esta disposición permite evitar de manera eficaz cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de proteger los lugares perseguido por dicha disposición (sentencias de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, apartados 57 y 58; de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 41, y de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 53).
- 49 Por consiguiente, la evaluación efectuada en cumplimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no debe presentar lagunas y ha de contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 44, y de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros*, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 27).
- 50 De ello se deduce que la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no puede continuarse válidamente sobre la base de exámenes y estudios realizados posteriormente. Así pues, desde el momento en que se considera necesario completarla o profundizarla, una evaluación de las repercusiones de un plan o de un proyecto en una zona especial de conservación no puede considerarse como la evaluación prevista en dicha disposición.
- 51 En el presente caso, de los autos que obran en el Tribunal de Justicia resulta que la autoridad competente indicó expresamente que quería aplicar el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. Ahora bien, al constituir una excepción al criterio de autorización enunciado en el artículo 6, apartado 3, de la citada Directiva, solo puede aplicarse después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con lo dispuesto en el antedicho artículo 6, apartado 3 (sentencia de 21 de julio de 2016, *Orleans y otros*, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 60).
- 52 En efecto, el conocimiento de estas repercusiones a la luz de los objetivos de conservación del lugar en cuestión constituye un requisito previo indispensable para la aplicación del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, ya que, a falta de esa información, no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar la excepción. El examen de posibles razones imperiosas de interés público de primer orden y de la existencia de alternativas menos perjudiciales requiere, en efecto, poner estas en

un platillo de la balanza y en el otro los perjuicios causados al indicado lugar por el plan o proyecto en cuestión (sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 61 y jurisprudencia citada).

- 53 De ello se deduce que, al aplicar las disposiciones del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, la autoridad competente en el litigio principal consideró necesariamente que la evaluación desfavorable de las repercusiones del proyecto controvertido en el litigio principal en la zona especial de conservación afectada ya realizada era la prevista en el artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva. Por ello, no podía completarse tal evaluación, como se ha expuesto en el apartado 48 de la presente sentencia.
- 54 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta también, mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, si el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite posponer a la fase del plan o proyecto definitivo la definición de las medidas de mitigación cuando el plan o el proyecto de que se trate no ha sido aprobado en el marco de la evaluación de las repercusiones sobre una zona especial de conservación.
- 55 Con carácter previo debe señalarse que el texto del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats no contiene ninguna referencia al concepto de «medidas mitigadoras» (sentencia de 21 de julio de 2016, Orleans y otros, C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583, apartado 57).
- 56 Si, mediante esta expresión, se designan medidas de protección dirigidas a evitar o reducir las repercusiones negativas de un plan o proyecto sobre el lugar de que se trate, la exigencia, recordada en el apartado 49 de la presente sentencia, de que la evaluación de un plan o proyecto prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats contenga constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas obliga a evaluar dichas medidas al mismo tiempo que el propio plan o proyecto y, por lo tanto, a que dichas medidas se integren en dicho plan o proyecto (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, apartado 54). Por ello, no pueden modificar el plan o proyecto de que se trate con posterioridad a dicha evaluación. Admitir la modificación de ese plan o proyecto, tras la evaluación de sus repercusiones sobre el lugar afectado, mediante medidas de mitigación equivaldría, en efecto, a renunciar a evaluar el impacto sobre ese lugar de las propias medidas y del plan o proyecto definitivo, en contra de los objetivos del artículo 6 de dicha Directiva.
- 57 En consecuencia, este artículo se opone a una normativa que permite posponer la definición de las medidas de mitigación de las repercusiones de un plan o de un proyecto en una zona especial de conservación a una fase posterior a la adecuada evaluación de las repercusiones en el sentido de su apartado 3.
- 58 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, si el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite remitir a la fase del plan o proyecto definitivo la definición de las medidas compensatorias cuando el plan o el proyecto en cuestión no ha sido aprobado en el marco de la evaluación de las repercusiones sobre una zona especial de conservación.
- 59 En virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, el Estado miembro interesado adoptará las medidas compensatorias necesarias para garantizar la coherencia global de Natura 2000 si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar de que se trate y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden.
- 60 Así, las medidas compensatorias se definen, en su caso, tras la adecuada evaluación de las repercusiones prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

- 61 En efecto, como se ha recordado en los apartados 51 y 52 de la presente sentencia, el artículo 6, apartado 4, de esta Directiva solo puede aplicarse después de que se hayan analizado las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de dicho artículo.
- 62 Asimismo, la propia naturaleza de las medidas compensatorias justifica que se definan tras la adecuada evaluación de las repercusiones negativas de un plan o proyecto sobre el lugar afectado. A este respecto, estas medidas tienen por objeto producir efectos a otra escala, en particular tras la realización del plan o proyecto de que se trate, con el fin de garantizar o restablecer la coherencia de conjunto de la red ecológica europea Natura 2000, habida cuenta de los daños inevitables causados por dicho plan o proyecto a la integridad de la zona especial de conservación afectada.
- 63 Procede, pues, definir las medidas compensatorias necesarias tras la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, si se prevé realizar el plan o proyecto en cuestión a pesar de su impacto negativo en la zona especial de conservación de que se trate y se cumplen los demás requisitos de aplicación del artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva.
- 64 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que, cuando un plan o un proyecto ha sido objeto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, de una evaluación desfavorable de sus repercusiones en una zona especial de conservación y, no obstante, el Estado miembro ha decidido, en virtud del apartado 4 de dicho artículo, realizarlo por razones imperiosas de interés público de primer orden, el artículo 6 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite que, tras su evaluación desfavorable de conformidad con el apartado 3 de dicho artículo y antes de su adopción definitiva en aplicación del apartado 4 del citado artículo, ese plan o proyecto se complete con medidas de mitigación de sus repercusiones en esa zona y que se continúe la evaluación de las mencionadas repercusiones. En cambio, el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats no se opone, en el mismo supuesto, a una normativa que permite definir las medidas de compensación en el marco de la misma decisión, siempre que también se cumplan los demás requisitos de aplicación del artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva.

Cuestiones prejudiciales quinta y sexta

- 65 Mediante sus cuestiones prejudiciales quinta y sexta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé que la entidad que ha presentado el proyecto realice un estudio de las repercusiones del plan o del proyecto de que se trate en la zona especial de conservación afectada e incluya, en el plan o proyecto definitivo, prescripciones, observaciones y recomendaciones de carácter paisajístico y medioambiental, después de que este haya sido objeto de una evaluación negativa por parte de la autoridad competente.
- 66 En primer lugar, procede señalar que ni la Directiva sobre los hábitats ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se oponen a que la entidad que ha presentado el proyecto esté encargada de aportar, en apoyo de la solicitud de autorización de su plan o proyecto, un estudio de sus repercusiones sobre la zona especial de conservación de que se trate, sobre cuya base la autoridad competente procede a la evaluación de las repercusiones de dicho plan o proyecto sobre esa zona, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la mencionada Directiva.
- 67 En segundo lugar, del tenor literal del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats resulta que esa evaluación no incumbe a la entidad que ha presentado el proyecto, sino a la autoridad competente, es decir, la autoridad pública a la que los Estados miembros designan a fin de llevar a cabo las tareas que se derivan de la citada Directiva (sentencia de 7 de noviembre de 2018, Holohan y otros, C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 44).

- 68 En tercer lugar, como se ha expuesto en el apartado 56 de la presente sentencia, un plan o proyecto no puede modificarse después de la evaluación de sus repercusiones en la zona especial de conservación de que se trate, a menos que se cuestionen el carácter completo y definitivo de dicha evaluación y la garantía que representa para la conservación de esa zona. Por tanto, no se puede encargar a la entidad que ha presentado el proyecto la inclusión de prescripciones, observaciones y recomendaciones en el plan o proyecto de que se trate, cuando este ya ha sido objeto de una evaluación desfavorable por parte de la autoridad competente, salvo que el plan o el proyecto así modificado sea objeto de una nueva evaluación por parte de dicha autoridad.
- 69 En cuarto lugar, las modificaciones que está excluido aportar a un plan o proyecto tras la evaluación de sus repercusiones en una zona especial de conservación son únicamente las que pueden tener un impacto significativo en dicha zona. En cambio, 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 de la entidad que ha presentado el proyecto (sentencia de 7 de noviembre de 2018, *Holohan y otros*, C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 46).
- 70 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales quinta y sexta que la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que prevé que la entidad que ha presentado el proyecto realice un estudio de las repercusiones del plan o del proyecto en cuestión en la zona especial de conservación de que se trate, sobre cuya base la autoridad competente procede a la evaluación de dichas repercusiones. En cambio, dicha Directiva se opone a una normativa nacional que permite encargar a la citada entidad la inclusión, en el plan o proyecto definitivo, de prescripciones, observaciones y recomendaciones de carácter paisajístico y medioambiental, después de que este haya sido objeto de una evaluación negativa por parte de la autoridad competente, sin que el plan o el proyecto así modificado deba ser objeto de una nueva evaluación por dicha autoridad.

Séptima cuestión prejudicial

- 71 Mediante su séptima cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite que se designe una autoridad distinta de la encargada de la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto en una zona especial de conservación para verificar el estudio de las repercusiones sobre dicha zona que debe adjuntarse al plan o proyecto definitivo.
- 72 En primer lugar, dado que no contiene ninguna indicación sobre la autoridad competente para evaluar las repercusiones en las zonas especiales de conservación de los planes o proyectos que puedan afectar de forma significativa a tales zonas, la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que confía a los Estados miembros la designación de dicha autoridad.
- 73 En segundo lugar, como se ha recordado en el apartado 49 de la presente sentencia, la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre la zona especial de conservación afectada, prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ha de contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas que puedan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de abril de 2013, *Sweetman y otros*, C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 44, y de 15 de mayo de 2014, *Briels y otros*, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 27). Por eso, cuando se ha realizado, como ocurre en el caso de autos y se ha indicado en los apartados 51 a 53 de la presente sentencia, esta evaluación no puede continuarse o completarse ni por la autoridad que la ha realizado ni por otra autoridad.

74 Por ello, procede responder a la séptima cuestión prejudicial que la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que, si bien deja a los Estados miembros que designen cuál es la autoridad competente para evaluar las repercusiones de un plan o de un proyecto en una zona especial de conservación respetando los criterios enunciados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se opone, en cambio, a que cualquier autoridad continúe o complete dicha evaluación una vez realizada esta.

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 Sexta) declara:

- 1) **El artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que permite continuar, por razones imperiosas de interés público de primer orden, el procedimiento de autorización de un plan o proyecto cuyas repercusiones en una zona especial de conservación no puedan atenuarse y sobre el cual la autoridad pública competente ya ha emitido un dictamen negativo, a menos que exista una solución alternativa que conlleve menores inconvenientes para la integridad de la zona afectada, lo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente.**
- 2) **Cuando un plan o un proyecto ha sido objeto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, de una evaluación desfavorable de sus repercusiones en una zona especial de conservación y, no obstante, el Estado miembro ha decidido, en virtud del apartado 4 de dicho artículo, realizarlo por razones imperiosas de interés público de primer orden, el artículo 6 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite que, tras su evaluación desfavorable de conformidad con el apartado 3 de dicho artículo y antes de su adopción definitiva en aplicación del apartado 4 del citado artículo, ese plan o proyecto se complete con medidas de mitigación de sus repercusiones en esa zona y que se continúe la evaluación de las mencionadas repercusiones. En cambio, el artículo 6 de la Directiva 92/43 no se opone, en el mismo supuesto, a una normativa que permite definir las medidas de compensación en el marco de la misma decisión, siempre que también se cumplan los demás requisitos de aplicación del artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva.**
- 3) **La Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa que prevé que la entidad que ha presentado el proyecto realice un estudio de las repercusiones del plan o del proyecto en cuestión en la zona especial de conservación de que se trate, sobre cuya base la autoridad competente procede a la evaluación de dichas repercusiones. En cambio, dicha Directiva se opone a una normativa que permite encargar a la citada entidad la inclusión, en el plan o proyecto definitivo, de prescripciones, observaciones y recomendaciones de carácter paisajístico y medioambiental, después de que este haya sido objeto de una evaluación negativa por parte de la autoridad competente, sin que el plan o el proyecto así modificado deba ser objeto de una nueva evaluación por dicha autoridad.**

- 4) La Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, si bien deja a los Estados miembros que designen cuál es la autoridad competente para evaluar las repercusiones de un plan o de un proyecto en una zona especial de conservación respetando los criterios enunciados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se opone, en cambio, a que cualquier autoridad continúe o complete dicha evaluación una vez realizada esta.

Firmas