Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 22 de noviembre de 2012 [1]

Asunto C-258/11

Peter Sweetman
Irlanda
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
contra
An Bord Pleanála

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court (Irlanda)]

«Medio ambiente — Zonas especiales de conservación — Evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto en un lugar protegido — Perjuicio causado a la integridad del lugar»

Introducción

1. Esta petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats. [2] La controversia que se plantea ante el Tribunal de Justicia se refiere concretamente a la interpretación correcta del apartado 3 de dicho artículo, relativo a los planes o proyectos que no tienen relación directa con la gestión del lugar que alberga un hábitat o no son necesarios para la misma. Esta disposición es aplicable cuando el plan o proyecto «pueda afectar de forma apreciable» al lugar. Cuando éste es el caso, debe llevarse a cabo una adecuada evaluación de las repercusiones en el lugar. Las autoridades nacionales competentes solamente podrán declararse de acuerdo con el plan o proyecto si, tras dicha evaluación, se han asegurado de que el mismo no «causará perjuicio a la integridad del lugar». El órgano jurisdiccional nacional solicita orientación sobre el significado de esta última expresión.

Marco jurídico

Normativa de la Unión Europea

2. En el artículo 1 de la Directiva figuran las siguientes definiciones:

«a) *"conservación":* un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales y las poblaciones de especies de fauna y de flora silvestres en un estado favorable con arreglo a las letras e) e i);

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva»).

[...]

d) *"tipos de hábitats naturales prioritarios":* tipos de hábitats naturales amenazados de desaparición presentes en el territorio contemplado en el artículo 2 cuya conservación supone una especial responsabilidad para la Comunidad habida cuenta de la importancia de la proporción de su área de distribución natural incluida en el territorio contemplado en el artículo 2. Estos tipos de hábitats naturales prioritarios se señalan con un asterisco (*) en el Anexo I;

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

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

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

— la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible, y

— el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable con arreglo a la letra i);

[...]

i) *"estado de conservación de una especie":* el conjunto de influencias que actúen sobre la especie y puedan afectar a largo plazo a la distribución e importancia de sus poblaciones en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El "estado de conservación" se considerará "favorable" cuando:

— los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenezca, y

— el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y

— exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo;

j) *"lugar":* un área geográfica definida, de superficie claramente delimitada;

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

[...]

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

3. El artículo 2 dispone:

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

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

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

4. A tenor del artículo 3, apartado 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.

[...]»

5. El artículo 4 establece el procedimiento para la designación de los lugares que albergan hábitats previstos en la Directiva. Básicamente el procedimiento consiste en que los Estados miembros elaboren una lista de lugares adecuados, que luego remitirán a la Comisión (artículo 4, apartado 1). Sobre la base la de información facilitada, la Comisión, de común acuerdo con cada uno de los Estados miembros, deberá redactar entonces un proyecto de lista de lugares de importancia comunitaria (en lo sucesivo, «LIC»), cuyo propósito es enumerar los lugares que alberguen uno o varios tipos de hábitats naturales prioritarios o una o varias especies prioritarias. Posteriormente, la Comisión aprobará formalmente la lista de lugares seleccionados (artículo 4, apartado 2). Una vez aprobado un lugar de este modo en virtud del procedimiento dispuesto en el apartado 2, el Estado miembro deberá designar dicho lugar como zona especial de conservación (en lo sucesivo, «ZEC») en un plazo máximo de seis años (artículo 4, apartado 4). No obstante, desde el momento en que un lugar figura como LIC en la lista aprobada por la Comisión, quedará sometido a las obligaciones previstas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 (artículo 4, apartado 5).

6. El artículo 6 dispone:

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

2. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para evitar, en las zonas especiales de conservación, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente Directiva.

3. Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

4. Si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Dicho Estado miembro informará a la Comisión de las medidas compensatorias que haya adoptado.

En caso de que el lugar considerado albergue un tipo de hábitat natural y/o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente o, bien, previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

7. En el anexo I de la Directiva figura la siguiente entrada:

— «8240 * Pavimentos calcáreos»

Normativa nacional

8. En Irlanda los proyectos de carreteras están regulados por la Roads Act 1993 (Ley de carreteras de 1993, en su versión modificada). Los artículos 50 y 51 de la Roads Act, en relación con el European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 (versión modificada del Reglamento irlandés sobre la evaluación de las repercusiones medioambientales de 1999) establecen un procedimiento para la tramitación de dichos proyectos. Este procedimiento exige la realización de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, a los efectos de lo establecido en la Directiva 85/337/CEE. [3]

9. Además, si un proyecto de carretera puede afectar de forma apreciable a algunos lugares de importancia ecológica, estará sujeto a lo dispuesto en el European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (Reglamento irlandés sobre hábitats naturales, en su versión modificada; en lo sucesivo, «Reglamento»), que transpone la Directiva al ordenamiento nacional.

3 — Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40).

10. Según el artículo 2 del Reglamento, por «lugar europeo» debe entenderse todo lugar que Irlanda propone que se presente a la Comisión para su aprobación como LIC. El artículo 4 regula el procedimiento mediante el cual se identifican los lugares dentro de Irlanda. Dichos lugares se incluyen posteriormente en la lista que se remite a la Comisión Europea con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva.

11. A tenor del artículo 30 del Reglamento:

«1. Cuando un proyecto de carretera propuesto, para el cual se ha solicitado la autorización pertinente del Ministro de medio ambiente según el artículo 51 de la Roads Act de 1993, sin tener relación directa con la gestión del lugar europeo o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al citado lugar, ya sea individualmente o en combinación con otros proyectos, el Ministro de medio ambiente deberá asegurarse de que se lleve a cabo una adecuada evaluación de las repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.

[...]

3. El Ministro de medio ambiente, teniendo en consideración las conclusiones de la evaluación llevada a cabo según lo previsto en el primer apartado, sólo podrá declararse de acuerdo con dicho proyecto de carretera propuesto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar europeo en cuestión.

[...]

5. El Ministro de medio ambiente podrá, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación y cuando esté satisfecho de que no existen soluciones alternativas, decidir declararse de acuerdo con el proyecto de carretera propuesto si dicho proyecto debiera realizarse por razones imperiosas de interés público de primer orden.

6. a) Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b), las razones imperiosas de interés público de primer orden incluirán razones de índole social o económica;

b) Si el lugar albergase un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, únicamente serán consideraciones de interés público de primer orden:

i) aquellas relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o

ii) relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente, o bien,

iii) previa consulta a la Comisión, otras razones imperiosas de interés público de primer orden.»

12. Según el órgano jurisdiccional nacional, las disposiciones nacionales conllevan que el lugar disfrutará de una protección equivalente a la prevista en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva, desde la fecha en que se notifique a los propietarios y poseedores afectados la propuesta de incluir dicho lugar en la lista que se remite a la Comisión. Por tanto, dicha protección surtirá efecto antes de la inclusión del lugar como LIC en la lista aprobada por la Comisión con arreglo al artículo 4 de la Directiva.

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

13. Mediante la Decisión 2004/813/CE,[4] la Comisión aprobó un proyecto de lista de LIC según lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva. En dicha lista figuraba un lugar que comprendía Lough Corrib y alrededores, situado en el condado de Galway, Irlanda. La extensión total de dicho lugar era de aproximadamente 20.582 hectáreas.

14. La Comisión derogó la Decisión 2004/813 mediante la Decisión 2008/23/CE[5] y aprobó la primera lista actualizada de LIC. En esta lista figuraba Lough Corrib, cuya superficie no experimentaba ningún cambio.

15. En diciembre de 2006, el ministro responsable notificó a nivel nacional la ampliación de Lough Corrib, cuya superficie alcanzaba ahora 25.253 hectáreas. La ampliación ascendía a 4.760 hectáreas aproximadamente. El lugar ampliado incluía 270 hectáreas de pavimentos calcáreos, que constituyen un tipo de hábitat natural prioritario enumerado en el anexo I de la Directiva.

16. En diciembre de 2007 se incluyó el lugar ampliado en la lista de lugares enviada por Irlanda a la Comisión, conforme a lo establecido en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva.

17. Mediante la Decisión 2009/96/CE,[6] la Comisión derogó la decisión 2008/23 y aprobó una segunda lista actualizada de LIC. En esta lista figuraba Lough Corrib con la superficie ampliada.

18. Mientras tanto, el An Bord Pleanala (consejo irlandés de planificación urbanística; en lo sucesivo, «Board»), autoridad nacional competente en Irlanda a efectos del artículo 6 de la Directiva, había aprobado, el 20 de noviembre de 2008, una decisión (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), mediante la cual aprobaba el proyecto de construcción de una carretera que atravesaba parte de Lough Corrib. La carretera proyectada se conoce como «proyecto de carretera N6 de circunvalación de la ciudad de Galway». La parte del lugar por la que pasaría la carretera está comprendida en la ampliación de 4.760 hectáreas mencionada en el punto 15 de las presentes conclusiones.

19. Si el proyecto de carretera se llevase a cabo, se produciría una pérdida permanente de 1,47 hectáreas de pavimento calcáreo.[7] Dicha pérdida ocurriría en la zona de ampliación del lugar, en la cual se encuentran 85 hectáreas de las 270 hectáreas de pavimentos calcáreos ubicadas en total en Lough Corrib.

20. Antes de la adopción de la decisión impugnada, el Board encargó a un inspector experto que llevase a cabo una evaluación de las repercusiones medioambientales en el lugar de (entre otros) el proyecto de carretera. En el desempeño de sus funciones, el inspector examinó el lugar durante un período de nueve meses y oyó a los interesados durante un período de información de 21 días, en el que dichos interesados estuvieron representados oralmente o por escrito. Sobre la base de dicha inspección y la información y alegaciones presentadas, el inspector elaboró un informe y una recomendación que presentó al Board. En este informe concluyó que la pérdida de «aproximadamente 1,5 hectáreas» de pavimento calcáreo debía evaluarse en relación con las 85 hectáreas de pavimento

4 — Decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2004 por la que se aprueba, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO L 387, p. 1).

5 — Decisión de la Comisión de 12 de noviembre de 2007 por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una primera lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2008, L 12, p. 1).

6 — Decisión de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DO 2009, L 43, p. 466).

7 — La Comisión afirma que esta cifra no es correcta y subestima la zona de pavimentos calcáreos que se tendría que sacrificar. No obstante, este punto no se plantea de forma expresa o tácita en la petición de decisión prejudicial. En la medida en que este punto constituye una cuestión de hecho, el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse al respecto. En la medida en que las alegaciones sobre este punto planteadas por la Comisión suscitan cuestiones de interpretación ?y, por tanto, de carácter jurídico– estas cuestiones no se han incluido en el ámbito de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente ni es necesaria su contestación para el pronunciamiento sobre dichas cuestiones prejudiciales. Por tanto, no procede profundizar en este punto.

comprendidas en la ampliación de la superficie original de Lough Corrib –considerada una «subzona diferenciada» del lugar en su conjunto– y no en el marco de las 270 hectáreas de pavimento comprendidas en el lugar en su totalidad. Señaló igualmente que la zona de pavimento calcáreo que tendría que eliminarse a consecuencia del plan de carretera se había reducido, en su opinión, en una «proporción considerable» (de 3,8 hectáreas a 1,5 hectáreas), gracias a las medidas adoptadas para compensar la pérdida de pavimento. Con respecto a la pérdida en sí, el inspector concluyó que «esta pérdida relativamente reducida no causaría, en términos cuantitativos, un perjuicio a la integridad de la zona». Con respecto a problemas de fragmentación y alteraciones, su opinión era que «el proyecto propuesto no afectaría de forma grave a la realización de los objetivos de conservación del lugar ni a la integridad del lugar».

21. El inspector concluyó además que «la apreciación de repercusiones negativas de carácter grave, unida al establecimiento de medidas de compensación adecuadas» era razonable. Se desprende de la petición de decisión prejudicial que, al emplear la expresión «repercusiones negativas de carácter grave» en su informe, el inspector seguía las directrices de la Irish National Roads Authority (autoridad estatal de carreteras irlandesa). Estas directrices exigen que cualquier repercusión permanente en un lugar como Lough Corrib se considere «negativa de carácter grave». Esta expresión debe entenderse, pues, como relativa al carácter permanente de la repercusión.

22. En la decisión impugnada, el Board respaldó la evaluación sobre las repercusiones medioambientales del proyecto del inspector. El Board concluyó que el proyecto de carretera «aún teniendo repercusiones graves localizadas en [el lugar de] Lough Corrib, no causará perjuicio a la integridad del [lugar]. Por lo tanto, su realización [...] no tendrá repercusiones inaceptables sobre el medio ambiente y resulta conforme con la planificación adecuada y el desarrollo sostenible de la zona».

23. El Sr. Sweetman interpuso recurso contencioso-administrativo contra la decisión impugnada ante la High Court de Irlanda, alegando en particular que el Board había incurrido en un error al concluir que el proyecto de carretera no causaría perjuicio a la integridad de Lough Corrib. Tras la desestimación de su recurso en primera instancia, el Sr. Sweetman interpuso un recurso de casación ante la Supreme Court, la cual ha planteado las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Cuáles son los criterios jurídicos que debe aplicar una autoridad competente para valorar la posibilidad de que un plan o proyecto como el descrito en el artículo 6, apartado 3, de la [Directiva] cause “perjuicio a la integridad del lugar”?

2) ¿Tiene la aplicación del principio de cautela como consecuencia que ese plan o proyecto no pueda ser autorizado si, en caso de aprobarse, pudiera causar la pérdida irrecuperable y permanente de la totalidad o parte del hábitat en cuestión?

3) ¿Cuál es la relación, en caso de que exista, entre el artículo 6, apartado 4, y la adopción de la decisión, en virtud del artículo 6, apartado 3, de que el plan o el proyecto no causará ningún perjuicio a la integridad del lugar en cuestión?»

24. Han presentado observaciones escritas el Sr. Sweetman, el Board, Galway County Council y Galway City Council (denominadas en lo sucesivo conjuntamente, «autoridades municipales»), Irlanda, el Gobierno del Reino Unido y la Comisión Europea. El Sr. Sweetman, el Board, las autoridades municipales, Irlanda, los Gobiernos del Reino Unido y Grecia y la Comisión comparecieron y formularon observaciones en la vista celebrada el 12 de septiembre de 2012.

Análisis

Admisibilidad

25. Cuando se adoptó la decisión controvertida, la ampliación de Lough Corrib se había notificado en Irlanda según lo previsto en el artículo 4 del Reglamento, aunque todavía no se había incluido como LIC en la lista aprobada por la Comisión. Por tanto, disfrutaba de la protección prevista en el artículo 30 del Reglamento pero no de la protección prevista en el artículo 6, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva. [8] Estoy segura de que la Supreme Court era plenamente consciente de este hecho cuando planteó la petición de decisión prejudicial. No obstante, las autoridades municipales alegan que, por esta razón, las cuestiones prejudiciales planteadas se refieren exclusivamente a la interpretación de la normativa nacional y caen fuera del ámbito de competencia del Tribunal de Justicia. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debería declarar la inadmisibilidad de las cuestiones.

26. En mi opinión, no está justificada una interpretación tan restrictiva del artículo 267 TFUE.

27. Se desprende claramente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que éste es competente para dictar decisiones prejudiciales en asuntos relativos a la normativa nacional adoptada con el fin de aplicar el Derecho de la UE, aun cuando los hechos que son objeto del procedimiento principal no se rijan en sí por dicho Derecho.

28. Así sucede cuando las disposiciones nacionales controvertidas se atienen a las soluciones aplicadas por el Derecho de la UE, siempre y cuando con arreglo al Derecho nacional las disposiciones pertinentes del Derecho de la UE sean directa e incondicionalmente aplicables. El Derecho nacional debe contener indicaciones suficientemente precisas de las que pueda deducirse que el legislador nacional haya pretendido efectuar una remisión al contenido de las disposiciones de Derecho de la UE. El Tribunal de Justicia ha justificado esta interpretación del artículo 267 TFUE sobre la base de que, con el fin de evitar futuras divergencias de interpretación, las disposiciones o los conceptos tomados del Derecho de la Unión deben recibir una interpretación uniforme, cualesquiera que sean las condiciones en que tengan que aplicarse. [9]

29. Esto no significa que el Tribunal de Justicia vaya a declararse competente con respecto a cualquier asunto relativo a la aplicación de disposiciones nacionales basadas en el Derecho de la Unión. Así, en la sentencia Kleinwort Benson, [10] el Tribunal de Justicia estimó que la petición de decisión prejudicial era inadmisible debido a que la normativa nacional controvertida no efectuaba una «remisión directa e incondicional» a disposiciones del Derecho de la Unión en virtud de la cual este Derecho resultase aplicable en el ordenamiento jurídico interno, sino que más bien se circunscribía a tomar dichas disposiciones como modelo. Además, si bien las disposiciones nacionales contenían una reproducción casi literal de algunas de las disposiciones europeas equivalentes, su texto era a veces diferente y se preveía expresamente la posibilidad de que las autoridades de los Estados miembros afectados introdujeran modificaciones «destinadas a producir divergencias» respecto a las disposiciones europeas equivalentes.

8 — La decisión impugnada tenía fecha de 20 de noviembre de 2008. La decisión de la Comisión de incluir el lugar ampliado en la lista actualizada de LIC se adoptó el 12 de diciembre de 2008, es decir, aproximadamente tres semanas después de la fecha de adopción de la decisión impugnada.

9 — Véase, en general sobre este punto, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Cicala (C-482/10, Rec. p. I-14139), apartados 17 a 19.

10 — Sentencia de 28 de marzo de 1995 (C-346/93, Rec. p. I-615), apartado 16.

30. Aunque el ámbito de aplicación del artículo 30 del Reglamento está limitado a los proyectos de carreteras y es, por tanto, más restringido que el del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva, está claro que en ese contexto pretende atenerse a las mismas soluciones previstas por las disposiciones europeas. Su aplicación es tanto directa como incondicional. El propio título del Reglamento indica que se adoptó con el fin de transponer la legislación europea al Derecho nacional. [11]

31. En este contexto, opino que la necesidad de evitar futuras divergencias de interpretación entre el artículo 30 del Reglamento y el artículo 6, apartado 3, de la Directiva es primordial. Una vez que un lugar figura en la lista de LIC aprobada por la Comisión, es obvio que, al aplicarse a dicho lugar, el artículo 30 del Reglamento deberá interpretarse en concordancia con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva. Del mismo modo, el artículo 30 debe interpretarse y aplicarse de forma coherente en el marco del Derecho nacional, independientemente de si el lugar de que se trate haya sido aprobado (ya) o no. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales irlandeses deben tener la certeza, cuando interpretan el artículo 30 del Reglamento en un caso en que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva (aún) no es aplicable, que no tendrán que modificar posteriormente dicha interpretación cuando sea aplicable. [12]

32. Las autoridades locales alegan que falta la dimensión europea necesaria: Como, en el momento relevante, el lugar no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva, la Comisión no tenía competencia consultiva con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva. Opino que este punto no es pertinente. No anula en modo alguno la necesidad de evitar las divergencias de interpretación aludidas en el punto 31 de las presentes conclusiones. Además, si (siguiendo una interpretación correcta del artículo 30 del Reglamento, a la luz de la Directiva) la única forma en que podría llevarse a cabo el proyecto es en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva, considero que Irlanda estaría obligada o bien a retirar el lugar de la lista mencionada en el punto 16 de las presentes conclusiones (no está muy claro de qué modo) o bien a esperar hasta la designación del lugar y dirigirse entonces a la Comisión según lo dispuesto en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva. Se trata, simplemente de la consecuencia lógica de adaptar la normativa nacional a los requisitos de la Directiva con anterioridad al momento en que se estableció la red Natura 2000.

33. A la luz de todo lo expuesto, opino que la Supreme Court actúo debidamente al plantear una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia y procede su admisión.

Sobre la primera cuestión prejudicial

34. Mediante esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional nacional solicita orientación con respecto a la interpretación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva y, en particular, de la expresión «perjuicio causado a la integridad del lugar».

35. Como señalo el Board en la vista, el presente caso es inusual en el sentido de que la mayor parte de la jurisprudencia previa del Tribunal de Justicia trata de situaciones en las que no se había efectuado una adecuada evaluación según lo dispuesto en dicha disposición y la cuestión era si tal evaluación es necesaria. [13] Por el contrario, en el presente caso sí se llevó a cabo una evaluación y no hay ningún indicio de que no se hubiera efectuado de forma adecuada –de hecho, todo indica que la evaluación se efectuó con gran diligencia. [14] Más bien, la controversia gira entorno a la conclusión a la que llevó la evaluación, que sirvió de base para la decisión controvertida adoptada por el Board.

11 — Véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, Rec. p. I-10627), apartado 22.

12 — Tal y como, en efecto, ha sucedido con la ampliación de Lough Corrib.

13 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de octubre de 2007, Comisión/Italia (C-179/06, Rec. p. I-8131); de 4 de marzo de 2010, Comisión/Francia (C-241/08, Rec. p. I-1697); de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Rec. p. I-131), y de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10).

14 — Véanse los puntos 20 a 22 de las presentes conclusiones.

36. Aunque la cuestión se refiere a una expresión en particular del artículo 6, apartado 36, tal expresión debe interpretarse a la luz del contexto en que se utiliza. Por consiguiente, antes de analizar las obligaciones establecidas en el artículo 6 en su conjunto, examinaré los objetivos que la Directiva se propone cumplir.

Los objetivos de la Directiva

37. El artículo 2, apartado 1, declara que la Directiva tiene por objeto contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en los Estados miembros. El artículo 2, apartado 2, añade que las medidas que se adopten en virtud de la Directiva deben tener como finalidad *el mantenimiento o el restablecimiento*, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la flora y de la fauna «de interés comunitario».

38. El término «conservación» está definido en el artículo 1, letra a), como «un conjunto de medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats naturales [...] en un estado favorable». Con arreglo al artículo 1, letra e), el estado de conservación de un hábitat natural se debe considerar «favorable», entre otras cosas, cuando su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean *estables o se amplíen,* y la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo *existan y puedan seguir existiendo* en un futuro previsible.

39. Con este fin, el artículo 3, apartado 1, prevé la creación, bajo la denominación de «Natura 2000», de una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación. Esta red está destinada a garantizar, en particular, el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales que figuran en el anexo I.

40. El mantenimiento y, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales constituye, pues, un objetivo esencial de la Directiva. Tal objetivo se hace necesario en el contexto –descrito en el cuarto considerando de la Directiva– del deterioro continuado de dichos hábitats y la necesidad de tomar medidas para su conservación, sobre todo en lo que respecta a los tipos de hábitats naturales prioritarios. El artículo 1, letra d), los define como «tipos de hábitats naturales amenazados de desaparición» y afirma que su conservación supone una «especial responsabilidad» para la Comunidad.

El artículo 6

41. El artículo 6 debe interpretarse en este contexto. Con respecto a los hábitats naturales, dicho artículo por un lado, prevé que se fijen las medidas de conservación necesarias en relación con las ZEC (artículo 6, apartado 1) y se adopten las medidas para evitar el deterioro de tales hábitats (artículo 6, apartado 2) y, por otro lado, establece los procedimientos a seguir en caso de planes o proyectos que no tienen una relación directa con la gestión del lugar o no son necesarios para la misma (artículo 6, apartados 3 y 4). Sin estas disposiciones, existiría el riesgo de que los conceptos de mantenimiento y restablecimiento en los que se basa la Directiva quedaran privados de todo efecto práctico.

42. De las medidas previstas en el artículo 6, las contempladas en el primer apartado, relativas a la fijación de medidas de conservación, no afectan directamente a la cuestión. Su finalidad consiste esencialmente en velar por que se adopten medidas positivas con cierta regularidad, para garantizar que se mantenga y/o restablezca el estado de conservación del lugar de que se trate.

43. Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 6 tienen una finalidad diferente. El apartado 2 establece una obligación general de evitar deterioros o alteraciones. A continuación, los apartados 3 y 4 prevén los procedimientos a seguir con respecto al plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma (y, por tanto, no estar abarcado por el apartado 1), pueda afectar de forma apreciable al citado lugar. Por tanto, conjuntamente estos tres apartados pretenden prevenir que se causen daños al lugar o minimizar dichos daños (en casos extraordinarios, cuando deban tolerarse daños por razones imperiosas). Deben interpretarse, pues, en su conjunto.

44. El artículo 6, apartado 2, impone la obligación general a los Estados miembros de mantener el *statu quo*.[15] El Tribunal de Justicia ha dicho que esta disposición «permite responder al objetivo esencial de la conservación y protección de la calidad del medio ambiente, incluida la conservación de los hábitats naturales así como de la fauna y flora silvestres, y establece una obligación de protección general consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de la Directiva».[16] La obligación establecida en el artículo 6, apartado 2, no es una obligación absoluta en el sentido de que impone una obligación de asegurarse de que no se lleven a cabo alteraciones de ningún tipo y en ningún momento en el lugar de que se trate. Más bien, debe efectuarse una ponderación en relación con los objetivos de conservación del lugar,[17] puesto que éstos constituyen los motivos en los que se basa la designación del lugar. Lo que se exige, pues, es que se adopten todas las medidas apropiadas para evitar el menoscabo de dichos objetivos. De este modo, el lugar conserva su autenticidad como hábitat natural, con todo lo que ello implica para la biodiversidad del medio ambiente. No cabe limitarse a una actitud mera de no intervención.

45. Por el contrario, el artículo 6, apartado 3, no se ocupa de la gestión cotidiana del lugar. Es aplicable únicamente cuando se trata de un plan o proyecto que no tiene relación directa con la gestión del lugar o no es necesario para la misma. Exige una evaluación en dos etapas. En la primera etapa es preciso determinar si el plan o proyecto de que se trata «puede afectar de forma apreciable [al lugar]».

46. Procede hacer un inciso aquí para observar que, mientras las palabras «likely to have [an] effect» empleadas en la versión inglesa de esta disposición[18] hacen pensar inmediatamente en la necesidad de determinar un grado de probabilidad –es decir, que parece exigirse una determinación inmediata y, muy posiblemente, detallada de las repercusiones que el plan o proyecto podría tener en el lugar– la expresión empleada en otras versiones lingüísticas es más débil. Así, en la versión francesa, por ejemplo, se utiliza la expresión «susceptible d'affecter», en la alemana se emplean las palabras «beeinträchtigen könnte», en la neerlandesa se habla de un plan o proyecto que «gevolgen kan heben», mientras la versión española emplea la expresión «pueda afectar». Todas estas versiones sugieren que se aplica un criterio menos riguroso y que la cuestión es simplemente si el plan o proyecto de que se trata es susceptible de tener un efecto. La expresión inglesa «likely to» debe entenderse en este sentido.[19]

15 — Véanse en este sentido, entre otras, las sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelsbeschermingvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405), apartado 32; de 14 de octubre de 2010, Comisión/Austria (C-535/07, Rec. p. I-9483), apartado 58; y 24 de noviembre de 2011, Comisión/España (C-404/09, Rec. p. I-11853), apartado 127.

16 — Véase la sentencia Stadt Papenburg, citada en la nota 13 de las presentes conclusiones, apartado 49 y la jurisprudencia citada.

17 — Véase en este sentido, la sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 15 de las presentes conclusiones, apartado 46.

18 — En el momento de la adopción de la Directiva, en mayo de 1992, las lenguas oficiales de la Comunidad Europea eran el danés, el alemán, el griego, el inglés, el español, el francés, el italiano, el neerlandés y el portugués. Por consiguiente, el texto de la Directiva es auténtico en cualquiera de estas versiones lingüísticas.

19 — Véase la sentencia de 1 de abril de 2004, Borgmann (C-1/02, Rec. p. I-3219) respecto a la necesidad de interpretar una norma en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra, en caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de una medida de la UE (apartados 25 y la jurisprudencia citada). Véase igualmente, en relación con las dificultades que pueden derivarse de las diferencias entre las versiones lingüísticas las conclusiones que presenté el 6 de marzo de 2008 en el asunto Emirates Airlines (sentencia de 10 de julio de 2008, C-173/07, Rec. p. I-5237).

47. De ello se deduce, que es la existencia de una *posibilidad* de afectar de forma apreciable al lugar lo que desencadena la exigencia de efectuar una adecuada evaluación con arreglo al artículo 6, apartado 2. [20] El requisito en esta etapa, de que el plan o proyecto pueda afectar de forma apreciable al lugar, es, pues, lo que desencadena la obligación de llevar a cabo una evaluación adecuada. No se exige que se *pruebe* dicho efecto: simplemente, tal y como señala Irlanda, se deberá comprobar que *puede* producirse dicho efecto.

48. El requisito de que el efecto de que se trata sea «apreciable» se establece con el fin de fijar un límite mínimo. De este modo, los planes o proyectos que no afecten de forma apreciable al lugar quedan excluidos. Si todos los planes o proyectos que pudiesen afectar al lugar de cualquier manera estuviesen abarcados por el artículo 6, apartado 3, el riesgo sería, que las actividades en o cerca del lugar fuesen imposibles de llevar a cabo como consecuencia de un exceso normativo.

49. El límite mínimo previsto en la primera etapa en virtud del artículo 6, apartado 3, es, por tanto, muy bajo. Funciona como un mero desencadenante para determinar si debe efectuarse una evaluación adecuada de las consecuencias del plan o proyecto en relación con los objetivos de conservación del lugar. Lo que se pretende mediante esta evaluación es que el plan o proyecto en cuestión se examine de forma minuciosa, tomando en consideración lo que el Tribunal de Justicia ha denominado «los mejores conocimientos científicos en la materia». [21] También puede someterse a una consulta del público en general. Su opinión a menudo proporciona información interna práctica y valiosa, derivada del conocimiento específico del lugar de que se trata, y otra información adicional que los responsables de la evaluación no podrían obtener de otro modo.

50. La cuestión que debe determinarse mediante la evaluación de los expertos es si el plan o proyecto de que se trate «causará perjuicio a la integridad del lugar», puesto que esto constituye la base sobre la cual las autoridades nacionales competentes deben adoptar su decisión. El límite mínimo en esta (segunda) etapa es sensiblemente más alto que el previsto en la primera etapa, debido a que la cuestión que se plantea no es (en términos más simples) «¿deberíamos molestarnos en efectuar una comprobación?» (la cuestión que se plantea en la primera etapa), sino «¿qué ocurriría con el lugar si se llevase a cabo este plan o proyecto? y ¿sería esto coherente con el "mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable" de los hábitats y especies afectados?». En el presente caso, no se discute que, si se lleva a cabo el proyecto de carretera, se producirá una pérdida permanente de una parte del hábitat. La cuestión que se suscita es simplemente si el proyecto se puede autorizar sin sobrepasar dicho límite y sin cumplir con los demás elementos previstos en el apartado 3 del artículo 6 (y, en su caso, en el apartado 4).

51. Es obvio, no obstante, que el límite establecido en esta etapa del artículo 6, apartado 3, no puede ser demasiado alto, puesto que la evaluación debe llevarse a cabo en aplicación rigurosa del principio de cautela. Este principio es aplicable cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos. [22] Las autoridades nacionales competentes sólo podrán autorizar un plan o proyecto *si tienen la certeza de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión*. Deberán denegar la autorización del plan o proyecto cuando subsisten dudas sobre la inexistencia de efectos perjudiciales. [23]

20 — Un ejemplo del tipo de confusión a que puede dar lugar esta legislación debido a su pobre formulación puede observarse, en mi opinión, en la sentencia Waddenvereniging y Vogelsbeschermingvereniging, citada en la nota 15 de las presentes conclusiones. En el apartado 41 de la misma, el Tribunal de Justicia señala que se exige una adecuada evaluación cuando existe una «mera probabilidad» de que el lugar se vea afectado de forma apreciable. En el apartado 43, el Tribunal de Justicia especifica que debe existir una «probabilidad o posibilidad» de que se produzcan dichos efectos. En el apartado 44, se emplea la expresión «en caso de duda». Es este último apartado es, en mi opinión, el más acertado.

21 — Sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 15 de las presentes conclusiones, apartado 54.

22 — Sentencia de 5 de mayo de 1998, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food y Commissioners of Customs & Excise, *ex parte* National Farmers' Union y otros (C-157/96, Rec. p I-2211), apartado 63.

23 — Véase, a este respecto, la sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, citada en la nota 15 de las presentes conclusiones, apartados 56 a 59.

52. ¿Qué debe entenderse por la «integridad» del lugar en este contexto?

53. En este punto merece la pena detenerse y hacer un breve inciso para examinar las diferencias entre las versiones lingüísticas del artículo 6, apartado 3. La versión inglesa emplea un término abstracto (integrity) –un enfoque seguido también, por ejemplo, en la versión francesa (intégrité) y en la versión italiana (integrità). Otras versiones lingüísticas se expresan en términos más concretos. Así, la versión alemana hace referencia al lugar «*als solches*» (como tal). La versión neerlandesa habla de «*natuurlijke kennmerken*» (características naturales) del lugar.

54. A pesar de estas diferencias lingüísticas, opino que se trata de lo mismo. Lo que es relevante es la unidad esencial del lugar. Dicho de otra forma, debe entenderse que el concepto de «integridad» se refiere a la unidad y solidez continuadas de las características constitutivas del lugar de que se trata.

55. La integridad que debe conservarse debe ser la «del lugar». En el contexto de un lugar que alberga un hábitat natural, ello significa un lugar que se ha designado debido a la necesidad de mantener (o restablecer) el hábitat en cuestión en un estado de conservación favorable. Esto será especialmente importante cuando se trata, como en el presente caso, de un hábitat natural prioritario. [24]

56. De ahí que serán relevantes aquellas características constitutivas del lugar en que se basó la designación del mismo, junto a los objetivos de conservaciones derivados de las mismas. Por tanto, al dilucidar si el lugar se verá afectado, la pregunta principal que ha de hacerse quien adopta la decisión es ¿por qué se designó *este lugar concreto* y cuáles son sus objetivos de conservación? En el presente asunto, la designación se basó, al menos en parte, en la existencia de pavimentos calcáreos en el lugar –un recurso natural amenazado de desaparición que, una vez destruido, no se puede restituir y cuya conservación es, por tanto, esencial–.

57. En último lugar, el efecto causado debe constituir un «perjuicio». En cualquier caso dado, la evaluación adecuada prevista en el artículo 6, apartado 3, podría determinar que el efecto causado por el plan o proyecto es neutral o incluso beneficioso. Pero cuando el efecto causado es negativo, no podrá llevarse a cabo –al menos, en virtud de lo dispuesto en dicho precepto–.

58. ¿Qué constituye, pues, un efecto negativo o perjudicial? En este punto puede resultar útil distinguir entre tres situaciones diferentes.

59. Un plan o proyecto puede ocasionar un menoscabo estrictamente temporal totalmente reversible –en otras palabras, el lugar podrá restablecerse a su adecuado estado de conservación en un período breve–. Un ejemplo podría ser la excavación de una zanja en el terreno con el fin de instalar tuberías subterráneas que atraviesan un extremo del lugar. *Siempre y cuando* cualquier perturbación causada en el lugar pueda repararse, no se causaría (a mi entender) un perjuicio a la integridad del lugar.

60. Por el contrario, las medidas que conlleven la destrucción permanente de una parte del hábitat en cuya existencia se basaba la designación del lugar, en mi opinión, deben calificarse como perjudiciales por definición. Debido a tal destrucción, se pondrían en peligro los objetivos de conservación del lugar de forma fundamental –e irreversible–. Esta es la categoría a la que pertenecen los hechos que son objeto de la presente petición de decisión prejudicial.

61. El tercer supuesto implica planes o proyectos cuyos efectos sobre el lugar se encuentran entre los dos extremos expuestos. No se han formulado ante el Tribunal de Justicia alegaciones detalladas sobre si debe considerarse (o no) que dichos planes o proyectos causan un «perjuicio a la integridad del lugar». Opino que sería aconsejable dejar este punto abierto para que pueda dilucidarse en casos futuros.

24 — A este respecto, véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

62. Supongamos que un plan o proyecto sobrepasa el límite establecido en la segunda frase del artículo 6, apartado 3. Habría que considerar en tal caso si podría llevarse a cabo en virtud del artículo 6, apartado 4. Este precepto entra en juego cuando se obtienen «conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar». En atención a la coherencia del artículo 6 en su conjunto, estas palabras deben entenderse en el sentido de que el apartado 4 entra en juego precisamente donde la aplicación del apartado 3 termina, es decir, una vez que se concluye que el plan o proyecto en cuestión no puede llevarse a cabo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3.

63. El apartado 4 del artículo 6, está dividido, igual que el apartado 3, en dos partes. La primera parte es de aplicación a cualquier plan o proyecto que no reúne los requisitos del artículo 6, apartado 3. La segunda parte se aplica únicamente en caso de que el lugar de que se trate albergue un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios.

64. Con respecto al primer conjunto de requisitos –de carácter general–, el plan o proyecto únicamente podrá llevarse a cabo si existen razones imperiosas de interés público de primer orden y no hay ninguna solución alternativa. [25] Además, el Estado miembro en cuestión deberá tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Aunque la Comisión debe ser informada de las medidas compensatorias adoptadas, no participa en sí en el procedimiento. Dicho de otro modo, la legislación reconoce que pueden concurrir circunstancias excepcionales en las que el daño o destrucción causados al hábitat natural protegido puedan resultar necesarios, pero cuando permite tal daño o destrucción exige que se produzca una compensación íntegra de las consecuencias medioambientales. [26] Se mantiene, por tanto, el *statu quo* o un estado lo más próximo posible al *statu quo* en todas las circunstancias.

65. La segunda parte es más restrictiva. Los motivos que permiten llevar a cabo un plan o proyecto son más limitados y las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate pueden estar obligadas a consultar a la Comisión antes de proceder. [27]

66. Mientras los requisitos establecidos en el artículo 6, apartado 4, son determinadamente rigurosos, resulta importante advertir que no constituyen obstáculos insuperables para la autorización. La Comisión destacó en la vista que, de las quince a veinte consultas realizadas hasta la fecha de conformidad con dicho precepto, sólo una recibió un dictamen negativo.

67. Habida cuenta del contexto general, opino que cualquier interpretación del artículo 6, apartado 3, que resulte en un nivel de protección inferior al contemplado en el artículo 6, apartado 4, no puede ser correcta. Exigir, por un lado, que los Estados miembros tomen «cuantas medidas compensatorias sean necesarias» cuando se lleva a cabo un plan o proyecto, con arreglo al último precepto, para preservar la coherencia global de Natura 2000 y, por otro lado, permitir que se autoricen proyectos menores en virtud del primer precepto a pesar de que puedan causarse daños permanentes o a largo plazo en el

25 — Véase a este respecto la sentencia Solvay y otros, citada en la nota 13 de las presentes conclusiones, apartados 71 y ss.

26 — Como ejemplo de medidas compensatorias que *no* son adecuadas, véase el punto 29 de las conclusiones que presenté en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia (C-388/05, Rec. p. I-7555), relativo a la zona de protección especial «Valloni e steppe pedegarganiche». Dejo abierta la cuestión general de cómo dilucidar qué *constituye* una medida compensatoria apropiada en cada caso dado.

27 — La disposición prevé que la Comisión emitirá un dictamen por vía de consulta y no por vía de la adopción de una decisión. Este dictamen no será, por tanto, directamente vinculante para las partes implicadas. No obstante, la Comisión podrá entablar un procedimiento coercitivo contra un Estado miembro que contravenga su dictamen o permita que otros lo contravengan. La parte perjudicada puede, por su parte, entablar una acción ante un órgano jurisdiccional nacional para solicitar las medidas correspondientes.

lugar, o incluso la destrucción de éste, no sería compatible con el régimen general establecido en el artículo 6. Tal interpretación tampoco logra evitar lo que la Comisión denomina el fenómeno de la «muerte por mil cortes», es decir, la pérdida del hábitat por los efectos acumulados a causa de la autorización de múltiples o, al menos, varios proyectos menores en el mismo lugar. [28]

68. El análisis que antecede esencialmente respalda la línea de argumentación alegada por el Sr. Sweetman, Irlanda y la Comisión. El Board, las autoridades municipales y el Reino Unido defienden un enfoque diferente, basado estrechamente en el tenor literal del artículo 6, apartado 3. En particular, destacan las dos etapas del proceso previsto en dicho precepto. Cada etapa es independiente y debe entenderse, según argumentan, que cada una tiene un sentido y objetivo independientes.

69. A continuación expondré en síntesis este enfoque alternativo.

70. Al interpretar el artículo 6, debe establecerse una distinción entre los apartados 1 y 2 por una parte, y los apartados 3 y 4 por la otra. El objeto de los primeros dos consiste en regular la gestión cotidiana del lugar. Los dos últimos por su parte se centran en los planes y proyectos que no están relacionados con dicha gestión. Debe entenderse que, por tanto, establecen excepciones a los apartados 1 y 2. Al considerar la autorización de un plan o proyecto de este tipo, es necesario, en primer lugar, dilucidar si puede afectar de forma apreciable al lugar. La palabra «puede» debe entenderse en este contexto en el sentido de un criterio de posibilidad (aunque sobre la base del principio de cautela –creo que no existe controversia a este respecto–). Si se considera que un plan o proyecto no puede tener un efecto apreciable, éste puede llevarse a cabo sin necesidad de realizar una evaluación de sus repercusiones.

71. Por el contrario, cuando se prevea que se producirá tal efecto, se exige la realización de una evaluación. Al llevar a cabo esta tarea y así determinar si el plan o proyecto «causará perjuicio a la integridad del lugar», ha de tenerse en cuenta que esta expresión debe significar más que sólo «causar perjuicio al lugar». Del mismo modo, debe considerarse que el significado de la expresión «causar perjuicio» tiene mayor fuerza que el de los términos «afectar de forma apreciable», utilizado en la primera frase del artículo 6, apartado 3. De lo contrario se eliminaría la diferencia entre la situación que determina que se exija la evaluación (artículo 6, apartado 3, primera frase) y el criterio para decidir si debe denegarse la autorización del plan o proyecto (artículo 6, apartado 3, segunda frase).

72. Sobre esta base, el Board alega que la decisión de autorizar el proyecto de carretera objeto del litigio principal se adoptó correctamente.

73. Las alegaciones de las partes que defienden el enfoque que acabo de describir están bien concebidas. Ciertamente, no pueden desecharse sin más.

74. No obstante, en mi opinión, tal interpretación no es correcta. En particular, porque se concentra en el tenor del artículo 6, apartado 3, de forma aislada, sin tener en cuenta el contexto más amplio en el que debe enmarcase dicha disposición. En consecuencia, genera un conflicto inherente y sin solución, por cuanto permite ciertos proyectos con arreglo al artículo 6, apartado 3, mientras que los proyectos englobados en el artículo 6, apartado 4, sólo podrán llevarse a cabo si se adoptan medidas compensatorias plenas. Tampoco tiene en cuenta el problema de la «muerte por mil cortes».

28 — Parte de la discusión en la vista se centró en si este fenómeno debía tenerse en cuenta al determinar si se cumplía el requisito de causar un «perjuicio a la integridad del lugar» previsto en el artículo 6, apartado 3. En mi opinión, no es relevante en este contexto. Los criterios relevantes aquí son los expuestos en los puntos 50 a 60 de las presentes conclusiones. No es necesario ir más allá.

75. Además, dichas alegaciones no pueden conciliarse con la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia en la sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging.[29] Cuando el Tribunal de Justicia advertía en el apartado 35, que el artículo 6, apartado 3, hace innecesario aplicar simultáneamente la regla de protección general contemplada en el apartado 2 del mismo artículo, no pretendía resaltar las diferencias entre dichas disposiciones. En realidad, quiso destacar su *similitud*. En esta óptica, el Tribunal de Justicia añadía en el apartado 36 de la sentencia que «la concesión de una autorización de un plan o proyecto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la [Directiva], presupone necesariamente que se ha considerado que dicho plan o proyecto no puede perjudicar a la integridad del lugar de que se trate ni, por consiguiente, causar deterioros o alteraciones apreciables en el sentido del apartado 2 de dicho artículo». Por el mismo motivo, el Tribunal de Justicia estimó en la sentencia Comisión/España que los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva «tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección».[30]

76. Por todos los motivos expuestos, la respuesta a la primera cuestión debe ser que, para dilucidar si un plan o proyecto comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva causa un perjuicio a la integridad de un lugar, es necesario determinar si tal plan o proyecto perjudicará a los elementos constitutivos del lugar de que se trate, habida cuenta de los motivos por los que se designó el lugar y de los objetivos de conservación en cuestión. Para que pueda considerarse perjudicial, un efecto permanente o de larga duración debe considerarse perjudicial. Al apreciar esta cuestión debe aplicarse el principio de cautela.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

77. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta si el principio de cautela exige que se rechace un plan o proyecto si pudiera causar la pérdida irrecuperable y permanente de la totalidad o parte del hábitat natural en cuestión. Esta cuestión presupone implícitamente que el principio mencionado podría jugar un papel independiente en la evaluación que deben llevar a cabo las autoridades nacionales con arreglo al artículo 6, apartado 3. Es decir, presupone que se alcanzaría un resultado diferente si no se invoca tal principio.

78. He explicado la aplicación del principio de cautela en el punto 51 de las presentes conclusiones. Como señalan las autoridades municipales, se trata de un principio formal en el sentido de que describe el enfoque que debe adoptar quien adopta la decisión pero no exige un resultado concreto.

79. El Tribunal de Justicia estimó en la sentencia Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging que se ha incluido el principio de cautela en el artículo 6, apartado 3.[31] De ello se deduce, tal y como observa el Reino Unido, que no existe ninguna laguna interpretativa en el régimen establecido en dicho artículo que deba colmarse con la aplicación del principio. También se deduce de ello que, el hecho de que el principio sea relevante, en el marco del precepto que nos ocupa, para establecer si una autoridad competente puede descartar cualquier perjuicio para la integridad del lugar, no afecta a la cuestión previa de cómo debe entenderse este criterio.

80. Por lo tanto, no procede responder a la segunda cuestión.

29 — Citada en la nota 15 de las presentes conclusiones. Cuando posteriormente un plan o proyecto se revele capaz de producir deterioros o alteraciones, incluso a falta de todo error imputable a las autoridades nacionales competentes, será aplicable el artículo 6, apartado 2, para garantizar que se restaure la integridad del lugar (véase en este sentido, el apartado 37 de la sentencia).

30 — Citada en la nota 15 de las presentes conclusiones, apartado 142.

31 — Citada en la nota 15 de las presentes conclusiones, apartado 58.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

81. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta sobre la relación entre los apartados 3 y 4 del artículo 6.

82. Ya he expuesto mi análisis sobre esta relación en las presentes conclusiones [32] y no tengo nada más que añadir.

Conclusión

83. Por las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas:

«Para dilucidar si un plan o proyecto comprendido en el ámbito de aplicación 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, causa un perjuicio a la integridad del lugar, es necesario determinar si tal plan o proyecto perjudicará a los elementos constitutivos del lugar de que se trate, habida cuenta de los motivos por los que se designó el lugar y de los objetivos de conservación en cuestión. Para que pueda considerarse "perjudicial", el efecto debe ser permanente o de larga duración. Al apreciar esta cuestión debe aplicarse el principio de cautela.»

32 — Véanse los puntos 62 y ss.