Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 21 de julio de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales — Zonas especiales de conservación — Espacio Natura 2000 “Estuario del Escalda y del Durme desde la frontera con Holanda hasta Gante” — Desarrollo de una zona portuaria — Evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar protegido — Producción de repercusiones negativas — Desarrollo previo, pero aún no finalizado, de un área de un tipo equivalente a la superficie destruida — Finalización posterior a la evaluación — Artículo 6, apartados 3 y 4»

En los asuntos acumulados C-387/15 y C-388/15,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), mediante resoluciones de 13 de julio de 2015, recibidas en el Tribunal de Justicia el 17 de julio de 2015, en los procedimientos entre

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

y

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15),

y

Vlaams Gewest,

con intervención de:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por la Sra. C. Toader (Ponente), Presidenta de Sala, y la Sra. A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

* * Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Orleans, del Sr. Van Buel, de la Sra. Apers, del Sr. Malcorps, de la Sra. Rijssens y del Sr. Van De Walle, por el Sr. I. Rogiers, advocaat;

— en nombre de la Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, por los Sres. S. Vernaillen y J. Geens, advocaten;

— en nombre del Gobierno belga, por la Sra. L. Van den Broeck y el Sr. S. Vanrie, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. V. Tollenaere, advocaat;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. E. Manhaeve y C. Hermes, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que los asuntos sean juzgados sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva “hábitats”»).

2 Dichas peticiones se han presentado en el marco de dos litigios contra la Vlaams Gewest (Región Flamenca, Bélgica), uno de ellos promovido por la Sra. Hilde Orleans, el Sr. Rudi Van Buel y la Sra. Marina Apers y el otro por el Sr. Denis Malcorps, la Sra. Myriam Rijssens y el Sr. Guido Van de Walle, en relación con la impugnación de la validez de los Decretos por los que se establece el plan regional de ordenación territorial de «Delimitación de la zona portuaria de Amberes — Desarrollo portuario de la margen izquierda» (en lo sucesivo, «plan regional de ordenación territorial»).

Marco jurídico

Normativa de la Unión Europea

3 Los considerandos primero y tercero de la Directiva «hábitats» están redactados así:

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

[...]

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

4 El artículo 1 de esta Directiva dispone lo siguiente:

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

[...]

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]»

5 A tenor del artículo 2 de esa Directiva:

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

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

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

6 El artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva es del siguiente tenor:

«Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada "Natura 2000". Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitats naturales que figuran en el Anexo I y de hábitats de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural.

[...]»

7 El artículo 6 de la Directiva «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 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.»

Derecho belga

8 El artículo 2, punto 30, del decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Decreto sobre la conservación de la naturaleza y el medio ambiente), de 21 de octubre de 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 10 de enero de 1998, p. 599), define el «perjuicio apreciable a la integridad de una zona especial de conservación» de la siguiente manera:

«una afectación que tenga consecuencias mensurables y demostrables para la integridad de una zona especial de conservación, en la medida en que se den consecuencias mensurables y demostrables sobre el estado de conservación de la especie, o especies, o del hábitat, o hábitats, para los que se ha designado la zona especial de conservación, o bien para el estado de conservación de la especie o especies mencionadas en el anexo III del presente Decreto, siempre que se den en la zona de conservación especial».

9 En el artículo 2, punto 38, de este Decreto se define la «integridad de una zona especial de conservación» como:

«el conjunto de elementos bióticos y abióticos, conjuntamente con sus características y procesos territoriales y ecológicos, que son necesarios para la conservación de

a) los hábitats naturales y los hábitats de las especies que hayan motivado la designación de la zona especial de conservación, y

b) las especies mencionadas en el anexo III».

10 El artículo 36 *ter* del mismo Decreto dispone lo siguiente:

«§ 1. En el marco de sus competencias y con independencia de la calificación del lugar en cuestión, la autoridad administrativa adoptará, en las zonas especiales de conservación, las medidas de conservación necesarias, que deberán responder siempre a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats mencionados en el anexo I del presente Decreto y de las especies mencionadas en los anexos II, III y IV del presente Decreto, así como de las especies de aves migratorias no mencionadas en el anexo IV del presente Decreto regularmente presentes en el territorio de la Región Flamenca. El Gobierno flamenco podrá establecer el régimen relativo a las medidas de conservación necesarias y a las exigencias ecológicas, así como el concerniente al procedimiento para fijar objetivos de conservación.

[...]

§ 3. Una actividad sujeta a autorización o un plan o programa que, ya sea individualmente o en combinación con uno o varios planes, actividades o programas proyectados, pueda causar un perjuicio apreciable a la integridad de una zona especial de conservación deberán someterse a una adecuada evaluación en lo que respecta a sus efectos apreciables sobre la zona especial de conservación.

[...]

El promotor será responsable de la realización de una evaluación adecuada.

[...]

§ 4. La autoridad que deba pronunciarse sobre una solicitud de autorización, un plan o un programa únicamente podrá conceder la autorización o bien aprobar el plan o programa si el plan o programa o la ejecución de la actividad no afectan de forma apreciable a la integridad de la zona especial de

conservación. Mediante la imposición de los requisitos que procedan, la autoridad competente procurará siempre que no se produzca perjuicio apreciable alguno para la integridad de una zona especial de conservación.

§ 5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4, una actividad sujeta a autorización o un plan o programa que, ya sea individualmente o en combinación con uno o varios planes, actividades o programas proyectados, puedan causar un perjuicio apreciable a la integridad de una zona especial de conservación, podrán ser autorizados o aprobados únicamente

a) después de que se haya puesto de manifiesto que no existen soluciones alternativas menos perjudiciales para la integridad de la zona especial de protección y

b) por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. En caso de que la zona especial de conservación o una parte de la misma albergue un tipo de hábitat natural o una especie prioritarios, únicamente se podrán alegar consideraciones relacionadas con la salud humana y la seguridad pública, o consideraciones 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.

Además, la excepción establecida en el apartado anterior únicamente podrá autorizarse una vez que se hayan cumplido los requisitos siguientes:

1° Se han adoptado las medidas compensatorias necesarias y se han adoptado o van a adoptarse las medidas activas de conservación necesarias para garantizar la coherencia global de la zona o zonas especiales de conservación;

2° Las medidas compensatorias son capaces de desarrollar activamente, en principio, un hábitat equivalente o bien el entorno natural del mismo, de una superficie como mínimo equivalente.

El Gobierno flamenco podrá establecer las procedimientos que deben seguirse para llevar a cabo una adecuada evaluación de las repercusiones de la actividad en los hábitats naturales, los hábitats de una especie y la especie o especies que hayan motivado la designación de una zona especial de conservación, para el examen de alternativas menos perjudiciales y para la adopción de medidas compensatorias.

El Gobierno flamenco apreciará la existencia de razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las razones de índole social o económica.

Toda decisión adoptada para aplicar las excepciones previstas en el presente apartado deberá ser motivada.»

Litigios principales y cuestión prejudicial

11 Los litigios principales tienen por objeto el plan regional de ordenación territorial en el que se prevé ampliar gran parte del puerto de Amberes (Bélgica) en la margen izquierda del río Escalda.

12 Este proyecto afecta al espacio Natura 2000 denominado «Estuario del Escalda y del Durme desde la frontera con Holanda hasta Gante» (en lo sucesivo, «espacio Natura 2000 de que se trata»), declarado zona especial de conservación como hábitat del tipo «estuario».

13 Mediante Decreto de 27 de abril de 2012, el Gobierno flamenco aprobó de forma provisional el proyecto del plan regional de ordenación territorial, cuya formulación definitiva se produjo en virtud del Decreto de 30 de abril de 2013. Este último fue objeto de un recurso de suspensión y anulación

ante el Raad van State (Consejo de Estado, Bélgica). Por sentencia de 3 de diciembre de 2013, dicho órgano jurisdiccional acordó la suspensión parcial de la ejecución del Decreto impugnado, en particular en lo que concierne al municipio de Beveren (Bélgica).

14 A raíz de esta suspensión parcial, el Gobierno flamenco aprobó, el 24 de octubre de 2014, un Decreto rectificativo por el que se modificaba el contenido del Decreto de 30 de abril de 2013, suprimiendo y reemplazando las disposiciones de éste que habían sido objeto de suspensión. El Decreto de 24 de octubre de 2014 se publicó en el *Belgisch Staatsblad* de 28 de noviembre de 2014.

15 De las resoluciones de remisión se deduce que el plan regional de ordenación territorial objeto de los Decretos de 27 de abril de 2012 y de 24 de octubre de 2014 puede afectar de manera apreciable al espacio Natura 2000 de que se trata, dado que las obras previstas provocarán la destrucción de terrenos que forman parte de algunos de los tipos de hábitats presentes en ese lugar.

16 En particular, en los terrenos de la actual sección de Doel del municipio de Beveren, donde residen las recurrentes en el litigio principal, y en los pólderes que la circundan se creará la «Zona Saefthinge», que incluirá la dársena Saefthinge y una dársena de mareas.

17 Tras interponerse unos recursos de suspensión y anulación ante el Raad van State (Consejo de Estado), éste ha desestimado el primero de ellos en sus resoluciones de remisión y debe ahora pronunciarse sobre la validez de los Decretos de 30 de abril de 2013 y de 24 de octubre de 2014.

18 El órgano jurisdiccional remitente precisa que la Sección de Legislación del Raad van State (Consejo de Estado), en su dictamen sobre el proyecto de Decreto de 24 de octubre de 2014, expresó sus dudas sobre la compatibilidad del plan regional de ordenación territorial con las medidas nacionales de transposición del artículo 6 de la Directiva «hábitats», dada la interpretación que de este artículo había formulado el Tribunal de Justicia, en particular en su sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros. (C-521/12, EU:C:2014:330).

19 El Gobierno flamenco, sin embargo, consideró que tales dudas no tenían fundamento. En las circunstancias del asunto en que se dictó la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), la nueva área de hábitat natural debía desarrollarse solamente después de resultar afectada el área existente. Según el citado Gobierno, ésta es la razón por la que en el momento en que se formuló el proyecto del plan regional de ordenación territorial no existía certeza de que causaría un perjuicio a la integridad de la zona especial de conservación.

20 En el presente caso, según dicho Gobierno, el actual plan regional de ordenación territorial establece, por un lado, que el desarrollo de las zonas afectadas sólo será posible tras la creación sostenible de hábitats naturales y de hábitats de especies en las zonas predominantemente naturales. Por otro lado, mediante Decreto del Gobierno flamenco se deberá constatar que se han acondicionado de modo sostenible y efectivo los hábitats en las zonas naturales, previo dictamen de la Agencia de la Naturaleza y de los Bosques, y dicha resolución deberá incorporarse a la solicitud de licencia urbanística para la realización de las obras necesarias para dar a la zona de que se trata su destino previsto.

21 De este modo, según ese mismo Gobierno, en el momento en que llegue a existir la posibilidad de causar perjuicio a un área existente, las zonas predominantemente naturales contribuirán ya a la integridad del espacio Natura 2000 de que se trata. Por consiguiente, las previsiones del plan regional de ordenación territorial relativas a las zonas predominantemente naturales constituyen, a juicio del Gobierno flamenco, no una medida compensatoria, sino una auténtica medida de conservación en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva «hábitats».

22 Los recurrentes en los litigios principales sostienen, en apoyo de su recurso de anulación, que solamente puede aprobarse un plan o proyecto si una evaluación adecuada pone de manifiesto que no va a causar perjuicio a la integridad del espacio en cuestión. Para dichos recurrentes, el examen que se efectuó a este respecto no se refería a la situación medioambiental existente, sino a la que se derivará de las primeras medidas. Ahora bien, a su juicio, de la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), se infiere que la creación de una zona predominantemente natural de «naturaleza resistente» debe ser considerada, al menos en parte, una medida compensatoria, que no puede ser tenida en cuenta al realizar una evaluación adecuada.

23 Con carácter subsidiario, en el supuesto de que la creación de una zona predominantemente natural de «naturaleza resistente» constituyera, no una medida compensatoria, sino un desarrollo de la naturaleza calificado de autónomo, estos mismos recurrentes consideran, amparándose igualmente en la motivación de la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), que tampoco entonces debe tenerse en cuenta dicha zona.

24 Por otra parte, según ellos, la técnica utilizada consistente en desarrollar, una vez aprobado el plan regional de ordenación territorial, nuevas zonas naturales que habrán de poseer las características del espacio Natura 2000 de que se trata es contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats», que incorpora el principio de cautela. A su juicio, pues, las autoridades nacionales competentes deben denegar la aprobación del plan o proyecto en cuestión si no han adquirido el convencimiento de que no causará perjuicio a la integridad del espacio de que se trata.

25 En respuesta a la argumentación de los recurrentes en los litigios principales, la Región Flamenca sostiene que éstos parten de la premisa errónea de que el plan regional de ordenación territorial causa perjuicio a la integridad del referido espacio. En efecto, según ella, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» únicamente se refiere a los perjuicios apreciables.

26 La Región Flamenca alega, asimismo, que las zonas de que se trata se hallan en tan mal estado que la conservación queda descartada y sería necesaria una restauración. En el caso de autos, antes de proseguir con el desarrollo del puerto se creará una zona predominantemente natural de naturaleza resistente. En consecuencia, la situación controvertida en los litigios principales no es, a su entender, comparable con la examinada en la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), puesto que, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el perjuicio para el área de hábitat protegido existente se producía sin que se hubiera desarrollado previamente un área del mismo tipo.

27 La Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (Autoridad Portuaria de Amberes, Bélgica), parte coadyuvante en los litigios principales, recalca también que el plan regional de ordenación territorial no aplica ninguna técnica de mitigación ni de compensación, sino que incluye medidas de conservación. Precisa que dicho plan prevé el desarrollo de zonas naturales que es obligatorio acondicionar antes de cualquier eventual perjuicio al hábitat existente. En efecto, como se ha indicado, es indudable que las nuevas zonas de hábitats ya estarán plenamente desarrolladas antes de que pueda producirse cualquier perjuicio fuera de ellas. La ejecución en diferentes fases incluida en las previsiones del plan regional de ordenación territorial, así como los períodos de supervisión y de adaptación, permitirán determinar en todo momento, según la Autoridad Portuaria mencionada, cuál es el impacto real del citado plan y garantizar que la fase intermedia no dé lugar a ningún tipo de regresión ecológica.

28 Al considerar que la solución de los dos asuntos de que conoce depende de la interpretación de las disposiciones de la Directiva «hábitats», el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial, formulada en idénticos términos en ambos asuntos:

«El plan regional de ordenación territorial comprende disposiciones en materia urbanística en las que se establece con carácter imperativo que el desarrollo de unas zonas (destinadas específicamente a empresas portuarias y vinculadas a las vías navegables, a un parque logístico, así como a infraestructuras de vías navegables e infraestructuras de tráfico y transporte) en las que existen recurso naturales (área de un tipo de hábitat natural o hábitat de una especie que hayan motivado la designación de una zona especial de conservación) que contribuyen a los objetivos de conservación de las zonas especiales de conservación afectadas, sólo es posible tras el acondicionamiento de un hábitat sostenible en zonas predominantemente naturales (designadas en la red Natura 2000) y tras una resolución del Gobierno flamenco, adoptada previo dictamen del organismo flamenco competente en materia de protección de la naturaleza, por la que se constate que se ha logrado acondicionar de modo sostenible las zonas predominantemente naturales, resolución que debe formar parte de la solicitud de licencia urbanística para la realización de las obras necesarias para dar a la zona de que se trata su destino previsto.

¿Pueden tenerse en cuenta estas disposiciones en materia urbanística, junto con el desarrollo positivo de las zonas predominantemente naturales previsto en ellas, a la hora de determinar las eventuales consecuencias apreciables o de realizar una evaluación adecuada, conforme al artículo 6, apartado 3, de la Directiva "hábitats", o bien debe considerarse que tales disposiciones sólo pueden constituir "medidas compensatorias" en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva "hábitats", siempre que se hayan cumplido los requisitos establecidos en dicha disposición?»

29 Por decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 18 de septiembre de 2015 se ordenó la acumulación de los asuntos C-387/15 y C-388/15 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre la cuestión prejudicial

30 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las disposiciones del artículo 6 de la Directiva «hábitats» deben interpretarse en el sentido de que, en el caso de un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un lugar de importancia comunitaria o sin ser necesario para la misma, establece, con carácter previo a la producción de repercusiones negativas en un tipo de hábitat natural existente en el referido lugar, medidas para el desarrollo futuro de un área de ese tipo que se acabarán de aplicar después de la evaluación del carácter apreciable del perjuicio eventualmente causado a la integridad de dicho lugar, tales medidas pueden ser tomadas en consideración a la hora de realizar esa evaluación conforme al apartado 3 de ese artículo 6, o si deben ser calificadas de «medidas compensatorias» en el sentido del apartado 4 del mismo artículo.

31 Con carácter preliminar, es preciso señalar que el artículo 6 de la Directiva «hábitats» impone a los Estados miembros una serie de obligaciones y de procedimientos específicos que tienen como finalidad, según el artículo 2, apartado 2, de esta Directiva, el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y, en particular, de las zonas especiales de conservación (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros, C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 36 y jurisprudencia que allí se cita).

32 Las disposiciones del artículo 6 de la Directiva «hábitats» deben interpretarse como un conjunto coherente, a la luz de los objetivos de conservación perseguidos por esta Directiva. En efecto, los apartados 2 y 3 de dicho artículo tienen por objeto garantizar el mismo nivel de protección para los

hábitats naturales y los hábitats de especies, mientras que el apartado 4 del mismo artículo se limita a establecer una excepción a la segunda frase de su apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 52 y jurisprudencia que allí se cita).

33 Así, el artículo 6 de la mencionada Directiva reparte las medidas en tres categorías, a saber, medidas de conservación, medidas preventivas y medidas compensatorias, contempladas en sus apartados 1, 2 y 4, respectivamente.

34 En los litigios principales, la Autoridad Portuaria de Amberes y el Gobierno belga consideran que las disposiciones urbanísticas del plan regional de ordenación territorial constituyen medidas de conservación, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva «hábitats». El Gobierno belga contempla la posibilidad de que esas medidas puedan considerase incluidas, eventualmente, en el ámbito de aplicación del apartado 2 del mismo artículo.

35 A este respecto, procede observar que, según el artículo 1, apartado e), de la Directiva «hábitats», el estado de conservación de un hábitat natural se considerará «favorable», cuando, entre otros requisitos, 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.

36 En este contexto, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que las disposiciones de esa Directiva tienen como objetivo que los Estados miembros adopten medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de los lugares en que existan tipos de hábitats naturales (sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros, C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 38 y jurisprudencia que allí se cita).

37 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente ha hecho constar que la ejecución del plan regional de ordenación territorial tendría como consecuencia la desaparición de un total de 20 hectáreas de marismas y de estrán del espacio Natura 2000 de que se trata.

38 Procede señalar, pues, que, por un lado, los hechos constatados por el referido órgano jurisdiccional demuestran que las medidas controvertidas en los litigios principales prevén, en particular, la desaparición de parte de ese espacio, lo que impide que puedan ser calificadas de medidas que garantizan su conservación.

39 Por otro lado, con respecto a las medidas preventivas, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las disposiciones del artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats» permiten 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 establecen una obligación de protección general consistente en evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en lo que respecta a los objetivos de esa Directiva (sentencia de 14 de enero de 2010 Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, apartado 49 y jurisprudencia que allí se cita).

40 Así pues, una medida preventiva únicamente es conforme con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva «hábitats» si se garantiza que no origina ninguna alteración que pueda afectar de forma significativa a los objetivos de dicha Directiva, en particular a sus objetivos de conservación (sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 41 y jurisprudencia que allí se cita).

41 De lo anterior se infiere que el artículo 6, apartados 1 y 2, de la Directiva «hábitats» no es aplicable en circunstancias tales como las del asunto enjuiciado en los litigios principales.

42 En consecuencia, la respuesta a la cuestión planteada debe buscarse exclusivamente en el artículo 6, apartados 3 y 4 de la citada Directiva.

43 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, mediante un control previo, que un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al citado lugar únicamente se autorice en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar (sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros, C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 28 y jurisprudencia que allí se cita).

44 Así pues, esta disposición establece dos fases. La primera, mencionada en la primera frase de la disposición, impone a los Estados miembros la realización de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o un proyecto en un lugar protegido cuando exista la probabilidad de que dicho plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar (sentencia de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros, C-258/11, EU:C:2013:220, apartado 29 y jurisprudencia que allí se cita).

45 En particular, cuando un plan o proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un determinado lugar o no sea necesario para la misma puede comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar, se debe considerar que puede afectar a ese lugar de forma apreciable. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto (sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 20 y jurisprudencia que allí se cita).

46 La segunda fase, mencionada en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva «hábitats», que tiene lugar después de la evaluación adecuada antes mencionada, supedita la autorización de tal plan o proyecto al requisito de que no cause perjuicio a la integridad del lugar afectado, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 del mismo artículo.

47 Así, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de no causar perjuicio a la integridad de un lugar clasificado como hábitat natural, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva «hábitats», requiere preservar dicho lugar en un estado de conservación favorable, lo que implica el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión, relacionadas con la presencia de un tipo de hábitat natural incluido en la lista de lugares de importancia comunitaria, en el sentido de esta Directiva, con el objetivo de conservarlo (sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 21 y jurisprudencia que allí se cita).

48 En lo que concierne, más concretamente, a la respuesta a la cuestión planteada, debe recordarse, en primer lugar, que, en el apartado 29 de la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 29), el Tribunal de Justicia consideró que las medidas de protección previstas en un proyecto para compensar los efectos negativos de éste en un espacio Natura 2000 no pueden ser tomadas en consideración en la evaluación de las repercusiones del aludido proyecto exigida por el referido artículo 6, apartado 3.

49 Es cierto que, en los asuntos principales, las circunstancias no son idénticas a las del asunto en que se dictó la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), ya que las medidas previstas en aquéllos deben haber acabado de ejecutarse antes de que se produzcan los perjuicios, mientras que las medidas de este último asunto debían haber acabado de ejecutarse con posterioridad a esos perjuicios.

50 Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia hace hincapié en el hecho de que la evaluación efectuada en cumplimiento del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» no puede presentar lagunas y ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas, capaces de

disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate (sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 50 y jurisprudencia que allí se cita).

51 A este respecto, la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre el lugar de que se trate que debe llevarse a cabo en virtud del artículo 6, apartado 3, implica que deben identificarse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar, por sí mismos o conjuntamente con otros planes o proyectos, a los objetivos de conservación de dicho lugar (sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 49 y jurisprudencia que allí se cita).

52 Por otra parte, es preciso señalar que, en general, los eventuales efectos positivos de la creación futura de un nuevo hábitat, que pretende compensar la pérdida de superficie y de calidad de ese mismo tipo de hábitat en un lugar protegido, son difícilmente previsibles y, en cualquier caso, sólo serán visibles dentro de algunos años (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 32).

53 En segundo lugar, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» incluye también el principio de cautela y permite prevenir eficazmente cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto que el enunciado en tal disposición no podría garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de protección de los lugares perseguido por esa disposición (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 48 y jurisprudencia que allí se cita).

54 La aplicación de este principio a la hora de cumplir lo dispuesto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» exige que la autoridad nacional competente evalúe las repercusiones del proyecto en el lugar de que se trate teniendo en cuenta los objetivos de conservación de ese lugar y tomando en consideración las medidas de protección integradas en el citado proyecto y dirigidas a evitar o reducir los eventuales efectos perjudiciales causados directamente en aquél, a fin de garantizar que el proyecto no causará perjuicio a la integridad del referido lugar (sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 28).

55 En el presente asunto, por un lado, los perjuicios para el espacio Natura 2000 de que se trata son manifiestos, puesto que el órgano jurisdiccional remitente ha podido cuantificarlos. Por otro lado, los beneficios que se deriven del desarrollo de zonas predominantemente naturales ya se han tenido en cuenta en la evaluación y en la demostración de la ausencia de un perjuicio apreciable para dicho espacio, pese a que el resultado del desarrollo de dichas zonas es incierto, puesto que no se ha acabado de realizar.

56 Por consiguiente, las circunstancias de los asuntos principales y las del asunto en que se dictó la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), son similares, ya que en ambos casos se parte de una premisa idéntica a la hora de evaluar las repercusiones del plan o proyecto para el lugar de que se trate, a saber, la de unos beneficios futuros que vendrían a mitigar el apreciable perjuicio causado a dicho lugar, mientras que las mencionadas medidas de desarrollo no se han acabado de ejecutar.

57 En tercer lugar, procede señalar que, como se ha recordado en el apartado 32 de la presente sentencia, el texto del artículo 6 de la Directiva «hábitats» no contiene ninguna referencia al concepto de «medidas mitigadoras».

58 A este respecto, como ya observó el Tribunal de Justicia, el efecto perseguido con las medidas de protección exigidas por el artículo 6 de la Directiva «hábitats» consiste en evitar que, mediante medidas calificadas de «mitigadoras» pero que son en realidad medidas compensatorias, la autoridad

nacional competente eluda los procedimientos específicos establecidos en aquel artículo, autorizando, al amparo de su apartado 3, proyectos que causen perjuicio a la integridad del lugar de que se trate (sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 33).

59 De ello se deduce que las repercusiones negativas de un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de una zona especial de conservación o sin ser necesario para la misma, causa perjuicio a la integridad de esa zona no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats».

60 En lo que atañe al artículo 6, apartado 4, de la Directiva «hábitats», procede recordar que, al constituir una excepción al criterio de autorización enunciado en el artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la misma Directiva, debe ser objeto de interpretación estricta (sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 73 y jurisprudencia que allí se cita) y sólo 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 apartado 3 (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 35 y jurisprudencia que allí se cita).

61 Con el fin de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados al lugar de que se trate deben ser identificados con precisión. 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 mencionada Directiva, ya que, a falta de esa información, no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar esa 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 éstas en un platillo de la balanza y en el otro los perjuicios causados al indicado lugar por el plan o proyecto en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros, C-399/14, EU:C:2016:10, apartado 57 y jurisprudencia que allí se cita).

62 En virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva «hábitats», en el supuesto de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación efectuada con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la misma Directiva y a falta de soluciones alternativas, debiera sin embargo realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, el Estado miembro de que se trate deberá tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.

63 Por lo tanto, las autoridades nacionales competentes sólo pueden conceder, en este contexto, una autorización con arreglo al artículo 6, apartado 4, de aquella Directiva en la medida en que concurran los requisitos en él establecidos (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de mayo de 2014, Briels y otros, C-521/12, EU:C:2014:330, apartado 37 y jurisprudencia que allí se cita).

64 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva «hábitats» debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un lugar de importancia comunitaria o sin ser necesario para la misma, establece, antes de que se produzcan repercusiones negativas en un tipo de hábitat natural existente en el referido lugar, medidas para el desarrollo futuro de un área de ese tipo que se acabarán de aplicar después de la evaluación del carácter apreciable del perjuicio eventualmente causado a la integridad de dicho lugar, tales medidas no pueden ser tomadas en consideración a la hora de realizar esa evaluación. Estas medidas sólo podrían calificarse en su caso de «medidas compensatorias», en el sentido del apartado 4 de dicho artículo, en la medida en que concurran los requisitos establecidos en él.

Costas

65 Dado que el procedimiento tiene, para las partes en los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, 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 Séptima) declara:

El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión de un lugar de importancia comunitaria o sin ser necesario para la misma, establece, antes de que se produzcan repercusiones negativas en un tipo de hábitat natural existente en el referido lugar, medidas para el desarrollo futuro de un área de ese tipo que se acabarán de aplicar después de la evaluación del carácter apreciable del perjuicio eventualmente causado a la integridad de dicho lugar, tales medidas no pueden ser tomadas en consideración a la hora de realizar esa evaluación. Estas medidas sólo podrían calificarse en su caso de «medidas compensatorias», en el sentido del apartado 4 de dicho artículo, en la medida en concurran los requisitos establecidos en él.

Firmas