



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 15 de junio de 2023*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Zonas especiales de conservación — Artículo 6, apartado 3 — Evaluación previa de un plan o proyecto con vistas a determinar la necesidad de proceder o no a una evaluación adecuada de las repercusiones de ese plan o proyecto en una zona especial de conservación — Motivación — Medidas que pueden tenerse en cuenta — Proyecto de construcción de viviendas — Autonomía procesal — Principios de equivalencia y de efectividad — Normas procesales en virtud de las cuales los motivos formulados al tiempo de la interposición del recurso determinan el objeto del litigio»

En el asunto C-721/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda), mediante resolución de 4 de octubre de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de noviembre de 2021, en el procedimiento entre

Eco Advocacy CLG

y

An Bord Pleanála,

con intervención de:

Keegan Land Holdings,

An Taisce — The National Trust for Ireland,

ClientEarth AISBL,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y la Sra. M. L. Arastey Sahún y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer (Ponente), Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de octubre de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Eco Advocacy CLG, por las Sras. O. Clarke y A. O’Connell, Solicitors, el Sr. O. Collins, SC, y el Sr. C. Lenaghan, BL;
- en nombre de la An Bord Pleanála, por el Sr. D. Browne, BL, el Sr. B. Foley, SC, y los Sres. B. Magee y J. Moore, Solicitors;
- en nombre de An Taisce — The National Trust for Ireland y de ClientEarth AISBL, por el Sr. J. Kenny, BL, y el Sr. F. Logue, Solicitor;
- en nombre del Gobierno irlandés, por la Sra. M. Browne y los Sres. A. Joyce y M. Tierney, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. A. Carroll, BL, y los Sres. P. Gallagher y B. Kennedy, SC;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, asistida por el Sr. G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. C. Hermes y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 19 de enero de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación, en particular, del artículo 4, apartados 2 a 5, y del anexo III de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO 2014, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2011/92»), y del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Eco Advocacy CLG y la An Bord Pleanála (Agencia de Ordenación del Territorio, Irlanda) en relación con la validez de una licencia urbanística expedida por esta.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 92/43

- 3 A tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43:

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

Directiva 2011/92

- 4 El artículo 4 de la Directiva 2011/92 dispone, en sus apartados 2 a 5:

«2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10. Los Estados miembros realizarán dicha determinación:

a) mediante un estudio caso por caso,

o

b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro.

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).

3. Cuando se proceda a un examen caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III. Los Estados miembros podrán fijar umbrales o criterios para determinar los casos en los que los proyectos no tienen que someterse a la determinación en virtud de los apartados 4 y 5 ni a una evaluación de impacto ambiental, y/o umbrales o criterios para determinar los casos en los que los proyectos se someterán de todos modos a una evaluación de impacto ambiental sin sufrir una determinación en virtud de los apartados 4 y 5.

4. Cuando los Estados miembros decidan exigir una determinación respecto a los proyectos enumerados en el anexo II, el promotor proporcionará información sobre las características del proyecto y sus probables efectos significativos en el medio ambiente. En el anexo II.A figura la lista detallada de la información que debe facilitarse. El promotor tendrá en cuenta, en su caso, los resultados disponibles de otras evaluaciones pertinentes de los efectos en el medio ambiente que se realicen de acuerdo con la legislación de la Unión [Europea] distinta de la presente

Directiva. El promotor podrá proporcionar asimismo una descripción de cualquier característica del proyecto y/o medidas previstas para evitar o prevenir lo que de otro modo podrían haber sido efectos adversos significativos para el medio ambiente.

5. La autoridad competente realizará su determinación sobre la base de la información facilitada por el promotor de conformidad con el apartado 4 teniendo en cuenta, en su caso, los resultados de verificaciones preliminares o evaluaciones de los efectos medioambientales realizadas de acuerdo con la legislación de la Unión distinta de la presente Directiva. La determinación se pondrá a disposición del público y:

- a) cuando se decida que es necesaria una evaluación de impacto ambiental, indicará los principales motivos para exigir dicha evaluación de conformidad con los criterios pertinentes recogidos en el anexo III, o
- b) cuando se decida que no es necesaria una evaluación de impacto ambiental, indicará los principales motivos para no exigir dicha evaluación teniendo en cuenta los criterios pertinentes recogidos en el anexo III y, cuando la propuesta emane del promotor, indicará las características del proyecto y/o las medidas previstas para evitar o prevenir lo que de otro modo podrían haber sido efectos adversos significativos para el medio ambiente.»

5 El artículo 11 de esta Directiva establece que:

«1. Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:

[...]

tenham la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

2. Los Estados miembros determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.

[...]

4. [...]

[Los procedimientos de recurso judicial] serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.

[...]»

6 El anexo III de la citada Directiva recoge los criterios para determinar si los proyectos enumerados en el anexo II de la misma Directiva han de estar sujetos a la evaluación de impacto ambiental.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 7 El litigio principal versa sobre un proyecto de construcción de 320 viviendas en el lugar denominado Charterschool Land (Trim, Condado de Meath, Irlanda), en las proximidades de la zona especial de conservación del río Boyne y del río Blackwater (IE0002299), designada con arreglo a la Directiva 92/43, y de la zona de protección especial del río Boyne y del río Blackwater (IE0004232), designada con arreglo a la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7).
- 8 Tras una serie de contactos informales, el 8 de julio de 2020 se presentó una solicitud de licencia urbanística para ese proyecto.
- 9 En particular, dicho proyecto fue concebido de modo que, durante la fase de explotación del lugar, las aguas de escorrentía se recogiesen bajo tierra en depósitos de atenuación. Estos funcionarían en combinación con unos dispositivos adecuados de control del caudal instalados a la salida de cada depósito. En la tubería de entrada de los depósitos, se instalaría un separador con *bypass* de clase 1 para tratar las aguas superficiales y eliminar cualquier posible contaminante antes de que el agua entrase y saliese del depósito. El agua se vertería en un arroyo, afluente del río Boyne, situado a unos 100 metros al sur del proyecto de construcción controvertido.
- 10 An Taisce — The National Trust for Ireland, organización no gubernamental, y el Meath County Council (Consejo del Condado de Meath, Irlanda) presentaron observaciones sobre la solicitud de licencia urbanística y plantearon dudas en cuanto al posible impacto del proyecto sobre las zonas mencionadas en el apartado 7 de la presente sentencia, en concreto sobre la calidad de las aguas del río Boyne y sobre las especies protegidas.
- 11 Mediante decisión de 27 de octubre de 2020, la Agencia de Ordenación del Territorio autorizó el citado proyecto y expidió la licencia urbanística solicitada, considerando, al mismo tiempo, sobre la base del informe de su inspectora de 6 de octubre de 2020, que no era necesaria ni una evaluación de impacto ambiental con arreglo a la Directiva 2011/92 ni una evaluación adecuada con arreglo a la Directiva 92/43.
- 12 Mediante sentencia de 27 de mayo de 2021 (en lo sucesivo, «sentencia de 27 de mayo de 2021»), el órgano jurisdiccional remitente, que conoce del recurso interpuesto por la demandante en el litigio principal contra dicha decisión, tras rechazar varias excepciones formuladas contra el citado recurso, desestimó el recurso tanto en los aspectos basados en el Derecho nacional como en los basados en determinados aspectos del Derecho de la Unión.
- 13 Por lo que respecta a los motivos sobre los que aún no se ha pronunciado dicho órgano jurisdiccional, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, mediante dichos motivos, la demandante alega, en particular, en primer lugar, que la decisión de 27 de octubre de 2020 no indica expresamente en qué documentos se expone el razonamiento seguido por la Agencia de Ordenación del Territorio para resolver no exigir una evaluación de impacto ambiental, en el sentido de la Directiva 2011/92, ni una evaluación adecuada, en el sentido de la Directiva 92/43; en segundo lugar, que dicha Agencia no respondió a las dudas expresadas por el Consejo del Condado de Meath y por An Taisce — The National Trust for Ireland en sus observaciones, y, en tercer lugar, que la citada Agencia no examinó expresamente, uno por uno, los criterios establecidos en el anexo III de la Directiva 2011/92. Además, ese órgano jurisdiccional señala que

la propia Agencia consideró que el sistema de drenaje sostenible de que se trata no constituía una medida de mitigación, sino una característica estándar de los proyectos de construcción de viviendas como el controvertido en el litigio principal.

- 14 No obstante, de la sentencia de 27 de mayo de 2021 se desprende que la demandante en el litigio principal planteó las alegaciones primera y tercera mencionadas en el apartado anterior por primera vez en la vista ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 15 En estas circunstancias, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
 - «1) ¿Tienen por efecto el principio general de primacía del Derecho de la Unión o el principio de cooperación leal, bien con carácter general o bien específicamente en el contexto del Derecho medioambiental, que, cuando se interpone un recurso por el que se impugna la validez de un acto administrativo invocando, expresa o tácitamente, un instrumento concreto de Derecho de la Unión, pero sin indicar las disposiciones de dicho instrumento que han sido infringidas o sin invocar una interpretación precisa, el órgano jurisdiccional nacional ante el que se interpone el recurso debe o puede examinar dicho recurso, pese a que una norma procesal nacional exija que las infracciones concretas de que se trate se expongan en los escritos de la parte demandante?
 - 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 4, apartados 2, 3, 4 o 5, el anexo III de la Directiva 2011/92 o la Directiva, interpretada a la luz de los principios de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al proceso de evaluación de impacto ambiental, debería proporcionarse una declaración expresa, separada o específica en la que se indique qué documentos exactamente recogen la motivación de la autoridad competente?
 - 3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 4, apartados 2, 3, 4 o 5, el anexo III de la Directiva 2011/92 o la Directiva, interpretada a la luz de los principios de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al proceso de evaluación del impacto ambiental, existe una obligación de exponer expresamente el examen de todos los epígrafes y subepígrafes específicos del anexo III de la citada Directiva, en la medida en que dichos epígrafes y subepígrafes sean potencialmente pertinentes para el proyecto?
 - 4) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 en el sentido de que, en aplicación del principio según el cual para determinar si es necesario proceder posteriormente a la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en el lugar de que se trate, no procede tener en cuenta, en la fase de evaluación previa, las medidas orientadas a evitar o reducir los efectos adversos del plan o proyecto en ese lugar, la autoridad competente de un Estado miembro [no] está facultada para tener en cuenta las características del plan o proyecto que impliquen la eliminación de contaminantes que puedan tener el efecto de reducir los efectos adversos en el lugar europeo únicamente por el hecho de que

dichas características no están previstas como medidas de mitigación aun cuando tengan ese efecto, y que se habrían incorporado al diseño como características estándar con independencia de cualquier efecto en el lugar europeo de que se trate?

- 5) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 en el sentido de que, cuando la autoridad competente de un Estado miembro considera que no es necesaria una evaluación adecuada pese a los interrogantes o las dudas expresadas por los organismos de expertos en la fase de evaluación previa, dicha autoridad debe proporcionar una motivación explícita y detallada que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de los efectos de las obras previstas en el lugar europeo de que se trate, y que elimine expresa e individualmente cada una de las dudas planteadas al respecto durante el proceso de participación del público?
- 6) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 o la Directiva, interpretada a la luz del principio de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al proceso de evaluación adecuada, debería proporcionarse una declaración expresa, separada o específica en la que se indique qué documentos exactamente recogen la motivación de la autoridad competente?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 16) Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que, cuando una parte interpone un recurso de anulación contra una decisión administrativa e invoca en apoyo de tal recurso, expresa o tácitamente, un acto específico del Derecho de la Unión, sin precisar, no obstante, las disposiciones de ese acto infringidas ni la interpretación concreta alegada, el órgano jurisdiccional nacional ante el que se interponga dicho recurso debe o puede examinar el recurso, pese a que una norma procesal nacional exija que se expongan en la demanda las infracciones concretas de que se trate.
- 17) En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente no reproduce la norma procesal en cuestión. No obstante, de dicha petición de decisión prejudicial, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y de las observaciones escritas presentadas en el marco del presente procedimiento se desprende que se trata de las Rules of the Superior Courts (Reglamento de Procedimiento de los Tribunales Superiores), según las cuales, por una parte, los recursos judiciales deben basarse en un escrito en el que figuren las pretensiones y los motivos en los que estas se fundan y en el que se exponga de manera precisa cada uno de dichos motivos y se indiquen, respecto a cada uno de ellos, los hechos o elementos invocados en su apoyo y, por otra parte, el demandante no puede, en la vista, invocar ningún motivo ni formular ninguna pretensión distintos de los expuestos en dicho escrito.
- 18) En el caso de autos, de la sentencia de 27 de mayo de 2021 se desprende que constituye una infracción de dichas normas procesales el hecho de que la demandante en el litigio principal invoque, ante el órgano jurisdiccional remitente, los motivos que dan lugar a las cuestiones

prejudiciales segunda, tercera y sexta, por lo que dicho órgano jurisdiccional se ve obligado a declarar la inadmisibilidad de tales motivos, a menos que el Derecho de la Unión lo obligue a examinarlos o le permita hacerlo.

- 19 Por consiguiente, para dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil, procede considerar que, mediante su primera cuestión prejudicial, aquella pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma procesal nacional como la descrita en el apartado 17 de la presente sentencia.
- 20 A este respecto, como señaló la Abogada General, esencialmente en los puntos 29 y 30 de sus conclusiones, aunque, en virtud del artículo 11 de la Directiva 2011/92 y del artículo 9 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1), el Derecho de la Unión exige garantizar, en particular a las asociaciones medioambientales, el acceso a un procedimiento de recurso efectivo y justo, este Derecho no establece el modo ni el momento en que deben exponerse los motivos con los que se pretenda impugnar la legalidad de las decisiones, acciones u omisiones pertinentes.
- 21 Pues bien, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, siempre que, por una parte, dicha regulación no sea menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni, por otra parte, haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia de 7 de junio de 2007, van der Weerd y otros, C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 22 Por lo que respecta, en primer lugar, al principio de efectividad, de la jurisprudencia se desprende que este no exige, en principio, que los órganos jurisdiccionales nacionales aduzcan de oficio un motivo basado en la infracción de disposiciones de este Derecho, cuando el examen de este motivo los obligaría a exceder los límites del litigio tal como ha sido circunscrito por las partes, al basarse en hechos y circunstancias distintos de aquellos en los que fundó su demanda la parte interesada en la aplicación de dichas disposiciones (sentencia de 26 de abril de 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 23 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las normas procesales nacionales en virtud de las cuales los motivos del recurso formulados al tiempo de la interposición de este determinan el objeto del litigio son compatibles con el principio de efectividad, toda vez que garantizan el buen desarrollo del procedimiento, en particular al prevenir los retrasos inherentes a la apreciación de nuevos motivos (sentencia de 6 de octubre de 2021, Consorzio Italian Management y Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 64 y jurisprudencia citada).

- 24 Pues bien, en el caso de autos, las normas procesales controvertidas, descritas en el apartado 17 de la presente sentencia, no parecen hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por las Directivas 2011/92 y 92/43, objeto del litigio principal, sino que, por el contrario, facilitan el buen desarrollo del procedimiento al exigir que los motivos invocados en el recurso se formulen con un grado suficiente de precisión.
- 25 Por último, si bien el Tribunal de Justicia ha declarado que, en determinados ámbitos, en particular en el de la protección de los consumidores, los órganos jurisdiccionales nacionales pueden estar obligados a apreciar de oficio el cumplimiento de las exigencias resultantes de las normas de la Unión en la materia (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de abril de 2016, Radlinger y Radlingerová, C-377/14, EU:C:2016:283, apartado 66 y jurisprudencia citada), tal obligación, que es consecuencia de particularidades propias de esos ámbitos y de las disposiciones del Derecho de la Unión de que se trate, como la necesidad de subsanar el desequilibrio que exista entre el consumidor y el profesional, no puede, en cambio, deducirse, en el presente asunto de las normas de la Unión a que se refieren los motivos mencionados en el apartado 18 de la presente sentencia.
- 26 En segundo lugar, en la medida en que, según los datos de que dispone el Tribunal de Justicia, las normas procesales controvertidas en el litigio principal se aplican con independencia de que las supuestas infracciones se refieran al Derecho irlandés o al Derecho de la Unión, tales normas tampoco parecen contrarias al principio de equivalencia.
- 27 Ciertamente, la observancia de ese principio exige que, cuando las disposiciones de Derecho interno relativas a las normas procesales confieran a un órgano jurisdiccional la obligación de examinar de oficio un motivo basado en la infracción del Derecho nacional, esa misma obligación debe imponerse igualmente respecto de un motivo de la misma naturaleza basado en la infracción del Derecho de la Unión. Lo mismo sucede si el Derecho nacional faculta al juez para aplicar de oficio tal motivo (sentencia de 26 de abril de 2017, Farkas, C-564/15, EU:C:2017:302, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 28 Sin embargo, en el presente asunto, no hay nada en los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia que indique que, con arreglo al Derecho irlandés, el órgano jurisdiccional remitente esté sujeto a tal obligación o disponga de tal facultad. Por el contrario, de la sentencia de 27 de mayo de 2021 se desprende que, en virtud de ese ordenamiento jurídico, los órganos jurisdiccionales nacionales deben declarar inadmisibles todos los motivos que tengan la misma naturaleza que los mencionados en el apartado 18 de la presente sentencia, bien se basen en la infracción del Derecho de la Unión, bien en la del Derecho nacional, que no hayan sido formulados en el recurso con la precisión requerida.
- 29 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma procesal nacional según la cual, por una parte, los recursos judiciales, tanto respecto del Derecho nacional como de disposiciones del Derecho de la Unión, como el artículo 4, apartados 2 a 5, y el anexo III de la Directiva 2011/92 o el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, deben basarse en un escrito en el que figuren las pretensiones y los motivos en los que estas se fundan y en el que se exponga de manera precisa cada uno de dichos motivos y se indiquen, respecto a cada uno de ellos, los hechos o elementos invocados en su apoyo y, por otra parte, el demandante no puede, en la vista, invocar ningún motivo ni formular ninguna pretensión distintos de los expuestos en dicho escrito.

Cuestiones prejudiciales segunda, tercera y sexta

- 30 A la vista de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda, tercera y sexta.

Quinta cuestión prejudicial

- 31 Mediante su quinta cuestión prejudicial, que procede examinar antes que la cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad competente de un Estado miembro decide que no es necesaria una evaluación adecuada, dicha autoridad debe proporcionar una motivación explícita y detallada que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de las repercusiones del plan o proyecto previsto en el lugar de que se trate y que zanje expresa e individualmente cada una de las dudas planteadas al respecto durante el proceso de participación del público.
- 32 Ni el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 ni ninguna otra disposición de esta establecen exigencias relativas a la motivación de las decisiones adoptadas con arreglo a ese artículo 6, apartado 3.
- 33 Dicho lo anterior, en primer lugar, procede recordar que el derecho a una buena administración, en la medida en que refleja un principio general del Derecho de la Unión, conlleva exigencias que los Estados miembros han de respetar cuando ponen en práctica el Derecho de la Unión. Entre estas exigencias, la obligación de motivación de las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales reviste una importancia muy especial, por cuanto ofrece al destinatario la posibilidad de defender sus derechos en las mejores condiciones posibles y de decidir con pleno conocimiento de causa si le es útil interponer un recurso contra dichas decisiones. Es igualmente necesaria para permitir a los órganos jurisdiccionales el control de la legalidad de las referidas decisiones (sentencia de 9 de noviembre de 2017, *LS Customs Services*, C-46/16, EU:C:2017:839, apartados 39 y 40 y jurisprudencia citada).
- 34 En segundo lugar, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 establece un procedimiento de evaluación destinado a garantizar, mediante un control previo, que un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar de que se trate o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable al citado lugar únicamente se autorice en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar (sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 117 y jurisprudencia citada).
- 35 Este mismo artículo 6, apartado 3, establece un procedimiento de evaluación en el que aparecen dos fases diferenciadas.
- 36 La primera, mencionada en la primera frase de esta disposición, impone a los Estados miembros la realización de una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en un lugar protegido cuando exista la probabilidad de que dicho plan o proyecto afecte de manera apreciable a ese lugar. La segunda, mencionada en la segunda frase de esta misma disposición, que tiene lugar después de dicha evaluación adecuada, supedita la autorización de tal plan o proyecto al requisito de que no cause perjuicio a la integridad del lugar afectado, a reserva de lo

dispuesto en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 92/43 (sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 119 y jurisprudencia citada).

- 37 A este respecto, en primer término, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la exigencia de una adecuada evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto establecida en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 está condicionada a que exista la probabilidad o el riesgo de que ese plan o proyecto afecte de manera apreciable al lugar de que se trate. Teniendo en cuenta, en particular, el principio de cautela, se considera que tal riesgo existe desde el momento en que no pueda excluirse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, que el plan o proyecto pueda afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar. Esta posibilidad debe apreciarse, en particular, en función de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto (sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 134 y jurisprudencia citada).
- 38 En segundo término, según reiterada jurisprudencia, una adecuada evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto implica que, antes de la aprobación de este, es preciso identificar, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que, por sí solos o conjuntamente con otros planes o proyectos, puedan afectar a los objetivos de conservación del lugar protegido. Las autoridades nacionales competentes solo autorizarán una actividad si tienen la certeza de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad de ese lugar. Así sucede cuando no existe ninguna duda razonable, desde el punto de vista científico, sobre la inexistencia de tales efectos (sentencia de 29 de julio de 2019, *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, apartado 120 y jurisprudencia citada).
- 39 Según la jurisprudencia, esa evaluación no puede comportar lagunas y debe contener constataciones y conclusiones completas, precisas y definitivas, que permitan disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar considerado (sentencias de 25 de julio de 2018, *Grace y Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, apartado 39 y jurisprudencia citada, y de 7 de noviembre de 2018, *Holohan y otros*, C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 49).
- 40 Dicha exigencia implica que, tras una evaluación adecuada, la autoridad competente pueda indicar suficientemente los motivos que le hayan permitido, con carácter previo a la concesión de la autorización en cuestión, adquirir la certeza, a pesar de los dictámenes en contrario que puedan haberse emitido, de que toda duda científica razonable queda excluida en lo referente a las repercusiones medioambientales de las obras previstas en el lugar de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2018, *Hoflohan y otros*, C-461/17, EU:C:2018:883, apartado 51).
- 41 Tales exigencias de motivación también deben cumplirse cuando, como sucede en el presente asunto, la autoridad competente aprueba un proyecto que puede afectar a un lugar protegido sin exigir una evaluación adecuada en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43.
- 42 De ello se desprende que, cuando una autoridad competente decida autorizar un proyecto de ese tipo sin exigir una evaluación adecuada, en el sentido de dicha disposición, aunque el Derecho de la Unión no exige que esa autoridad responda, en la motivación de tal decisión, una por una, a todas las cuestiones de hecho y de Derecho planteadas por los interesados durante el

procedimiento administrativo, dicha autoridad debe, no obstante, indicar de modo suficiente los motivos que le hayan permitido, antes de conceder tal autorización, tener la certeza de que, a pesar de los dictámenes contrarios y de las dudas razonables que hayan podido expresarse en ellos, ha quedado excluida cualquier duda científica razonable sobre la posibilidad de que el proyecto afecte de forma apreciable a dicho lugar.

- 43 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, cuando una autoridad competente de un Estado miembro decida autorizar un plan o proyecto que pueda afectar a un lugar protegido con arreglo a esa Directiva sin exigir una evaluación adecuada, en el sentido de dicha disposición, aunque esa autoridad no está obligada a responder, en la motivación de tal decisión, una por una, a todas las cuestiones de hecho y de Derecho planteadas durante el procedimiento administrativo, dicha autoridad debe, no obstante, indicar de modo suficiente los motivos que le hayan permitido, antes de conceder tal autorización, tener la certeza de que, a pesar de los dictámenes contrarios y de las dudas razonables que puedan haberse expresado en ellos, ha quedado excluida cualquier duda científica razonable sobre la posibilidad de que el proyecto afecte de forma apreciable a dicho lugar.

Cuarta cuestión prejudicial

- 44 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, para determinar si es necesario proceder a una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar protegido en virtud de la Directiva, pueden tenerse en cuenta las características de ese plan o proyecto que impliquen la eliminación de contaminantes y que, por tanto, puedan tener el efecto de reducir las repercusiones negativas de dicho plan o proyecto sobre ese lugar, cuando tales características hayan sido incorporadas al mismo plan o proyecto como características estándar con independencia de toda incidencia en dicho lugar.
- 45 De la petición de decisión prejudicial se desprende que dicho órgano jurisdiccional se plantea esta cuestión, en particular, habida cuenta de la sentencia de 12 de abril de 2018, *People Over Wind y Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244). Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si, a la luz de dicha sentencia, la Agencia de Ordenación del Territorio podía tener en cuenta las medidas descritas en el apartado 9 de la presente sentencia para decidir no exigir una evaluación adecuada de las repercusiones del proyecto controvertido en el litigio principal sobre las zonas mencionadas en el apartado 7 de la presente sentencia.
- 46 A este respecto, procede señalar que, en el apartado 40 de la sentencia de 12 de abril de 2018, *People Over Wind y Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244), el Tribunal de Justicia determinó que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, para determinar si es necesario proceder posteriormente a una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar afectado, no procede, en la fase de evaluación previa, tener en cuenta las medidas encaminadas a evitar o a reducir los efectos perjudiciales de dicho plan o proyecto sobre este lugar.
- 47 En la misma sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en particular, que el hecho de que se tengan en cuenta las medidas destinadas a evitar o a reducir los efectos negativos de un plan o proyecto sobre el lugar afectado a la hora de valorar la necesidad de realizar una evaluación adecuada presupone que es probable que el lugar se vea afectado de forma apreciable y que, por consiguiente, es necesario proceder a tal evaluación. Corrobora esta conclusión el hecho de que

deba efectuarse un análisis completo y preciso de las medidas para evitar o reducir posibles efectos apreciables sobre el lugar afectado, pero no en la fase de evaluación previa, sino precisamente en la de evaluación adecuada. Además, en opinión del Tribunal de Justicia, tener en cuenta tales medidas ya en la fase de evaluación previa podría poner en peligro el efecto útil de la Directiva 92/43, en general, y el de la fase de evaluación, en particular, ya que esta perdería su objeto y podría eludirse, pese a que constituye, no obstante, una garantía esencial establecida por dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de abril de 2018, *People Over Wind y Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, apartados 35 a 37).

- 48 No obstante, tales consideraciones no deben tener por efecto excluir que se tengan en cuenta, en la fase de evaluación previa de un proyecto, todos los elementos inherentes al proyecto que tengan por efecto reducir las repercusiones negativas en el lugar afectado.
- 49 Así pues, cuando tales elementos se integran en el diseño de un proyecto no con el fin de reducir las repercusiones negativas de dicho proyecto en el lugar afectado, sino como características estándar exigidas para todos los proyectos del mismo tipo, no puede considerarse, en particular, que tales elementos constituyan un indicio de un probable perjuicio significativo para ese lugar, a diferencia de las medidas mencionadas en los apartados 46 y 47 de la presente sentencia.
- 50 Pues bien, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde realizar al órgano jurisdiccional remitente, resulta que la incorporación de las medidas mencionadas en el apartado 9 de la presente sentencia en la concepción de proyectos como el controvertido en el litigio principal es exigida, con carácter general, por instrumentos de planificación y que, en el caso de autos, era exigida por el plan de desarrollo del Condado de Meath 2013-2019, que, además, fue objeto de una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30).
- 51 Por consiguiente, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, interpretado a la luz del principio de cautela, no se opone a que se tengan en cuenta tales medidas durante la fase de evaluación previa de esos proyectos.
- 52 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, para determinar si es necesario proceder a una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar, pueden tenerse en cuenta las características de ese plan o proyecto que impliquen la eliminación de contaminantes y que, por tanto, puedan tener el efecto de reducir las repercusiones negativas de dicho plan o proyecto sobre ese lugar, cuando tales características hayan sido incorporadas al mismo plan o proyecto como características estándar, inherentes a ese plan o proyecto, con independencia de toda incidencia en dicho lugar.

Costas

- 53 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

1) El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma procesal nacional según la cual, por una parte, los recursos judiciales, tanto respecto del Derecho nacional como de disposiciones del Derecho de la Unión, como el artículo 4, apartados 2 a 5, y el anexo III de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, o 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, deben basarse en un escrito en el que figuren las pretensiones y los motivos en los que estas se fundan y en el que se exponga de manera precisa cada uno de dichos motivos y se indiquen, respecto a cada uno de ellos, los hechos o elementos invocados en su apoyo y, por otra parte, el demandante no puede, en la vista, invocar ningún motivo ni formular ninguna pretensión distintos de los expuestos en dicho escrito.

2) El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43

debe interpretarse en el sentido de que,

cuando una autoridad competente de un Estado miembro decida autorizar un plan o proyecto que pueda afectar a un lugar protegido con arreglo a esa Directiva sin exigir una evaluación adecuada, en el sentido de dicha disposición, aunque esa autoridad no está obligada a responder, en la motivación de tal decisión, una por una, a todas las cuestiones de hecho y de Derecho planteadas durante el procedimiento administrativo, debe, no obstante, indicar de modo suficiente los motivos que le hayan permitido, antes de conceder tal autorización, tener la certeza de que, a pesar de los dictámenes contrarios y de las dudas razonables que puedan haberse expresado en ellos, ha quedado excluida cualquier duda científica razonable sobre la posibilidad de que el proyecto afecte de forma apreciable a dicho lugar.

3) El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43

debe interpretarse en el sentido de que,

para determinar si es necesario proceder a una evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto sobre un lugar, pueden tenerse en cuenta las características de ese plan o proyecto que impliquen la eliminación de contaminantes y que, por tanto, puedan tener el efecto de reducir las repercusiones negativas de dicho plan o proyecto sobre ese lugar, cuando dichas características hayan sido incorporadas al mismo plan o proyecto como características estándar, inherentes a ese plan o proyecto, con independencia de toda incidencia en dicho lugar.

Firmas