

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS ADOPTADOS POR ACTO LEGISLATIVO NACIONAL ESPECÍFICO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (STJCE DE 16 DE FEBRERO DE 2012)

JUAN-CRUZ ALLI ARANGUREN

*Prof. Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra-Técnico urbanista*

RESUMEN. La resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2012 ha resuelto cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Constitucional de Bélgica sobre la aplicación del Convenio de Aarhus de 1998 y la Directiva 85/337/CEE sobre Evaluación de Impacto Ambiental de Planes y Programas a proyectos aprobados por actos legislativos nacionales y su posible revisión por los Tribunales de justicia nacionales.

PALABRAS CLAVE. Sistema Jurídico comunitario. Cuestiones prejudiciales. Convenio de Aarhus de 1998. Evaluación de Impacto Ambiental. Proyectos aprobados por actos legislativos nacionales.

ABSTRACT. The Resolution of the UE Court of Justice of 16th February 2012 solved several accumulated requests for a preliminary ruling asked by the Belgium's Constitutional Court about the application of the Aarhus Convention 1998 and the 85/337/CEE Directive about Environmental Impact Assessment for Planning and Programming, approved by a Country Legislation Act and supervised by his own Courts of Justice (this case Belgium).

KEYWORDS. European Union Law System. Request for a preliminary ruling. Aarhus Convention 1998. Environmental Impact Assessment. Country Legislation making-process.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CUESTIÓN PREJUDICIAL. III. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES. IV. VALOR INTERPRETATIVO DE LA GUÍA DE APLICACIÓN. V. CONDICIONES EN QUE EL ACTO LEGISLATIVO ESTÁ EXCLUIDO DE LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE AARHUS Y DE LA DIRECTIVA 85/337. VI. SOBRE EL RECHAZO DEL ACTO LEGISLATIVO CUANDO EL ORDENAMIENTO NACIONAL NO PERMITE RECURSO ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL U OTRO INDEPENDIENTE E IMPARCIAL. VII. SOBRE LA MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN Y SU COMUNICACIÓN A LOS INTERESADOS. VIII. LA AUTORIDAD LEGISLATIVA NO PUEDE AUTORIZAR UN PLAN O PROYECTO SIN ASEGURAR LA INTEGRIDAD DEL LUGAR AFECTADO. IX. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA DE UNA EMPRESA PRIVADA NO ES UNA RAZÓN IMPERIOSA DE INTERÉS PÚBLICO QUE JUSTIFIQUE EL PERJUICIO A LA INTEGRIDAD DE UN LUGAR AFECTADO. X. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La STJCE de 16 de febrero de 2012 ha resuelto la cuestión prejudicial formulada al amparo del artículo 267 TFUE, en el asunto C-182/10, por el Tribunal constitucional de Bélgica, en el procedimiento entre Marie-Noëlle Solvay y otros y la Región de Valonia.

II. CUESTIÓN PREJUDICIAL

La planteó el Tribunal Constitucional belga por resolución de 30 de marzo de 2011 para que el TJCE interpretase los siguientes preceptos:

- artículos 2, 3, 6 y 9 del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el recurso a la justicia en materia de medio ambiente, aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo de 17 de febrero de 2005¹.

1. DO L 124, de 17 de mayo de 2005. Fue incorporado al Derecho comunitario por las directivas 2003/4/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003, sobre el acceso del público a la información en materia de medio ambiente derogando la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO L 41, de 14 de febrero de 2003) y 2003/35/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003, sobre la participación del público en la elaboración de ciertos planes y programas relativos al medio ambiente y modificando, en lo que concierne a la participación del público y el acceso a la justicia, las directivas

- artículos 1, 9 y 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio, modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61 CE del Consejo².
- 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.

Las cuestiones se presentaron en el marco de varios litigios entre residentes en zonas colindantes con los aeropuertos de Lieja-Bierset y Charleroi-Bruselas Sur (BSCA - *Brussels South Charleroi Airport*) y con la línea de ferrocarril Bruselas-Charleroi y la Región de Valonia, a propósito de licencias de obras relativas a dichas instalaciones. Inicialmente se formularon ante el Consejo de Estado, quien planteó por primera vez la cuestión prejudicial.

Las autorizaciones urbanísticas y medioambientales otorgadas a las obras por las autoridades administrativas fueron ratificadas por Decreto de autorización regional del Parlamento regional el 17 de julio de 2008 “por razones imperiosas de interés general”, concretándose el alcance de cada una de las obras³. Lo recoge la STJCE en el capítulo relativo al Derecho nacional aplicable (fundamentos 14 a 19). Los impugnantes entendieron que con ello se evitaba el control jurisdiccional infringiendo los artículos 9 del Convenio de Aarhus y 10 bis de la Directiva 85/337, ya que la instancia constitucional sólo controlaba la constitucionalidad y los derechos fundamentales, no la acomodación a la legalidad comunitaria de las disposiciones nacionales.

La cuestión la planteó el Tribunal Constitucional por ser competente para conocer de la anulación de un Decreto de naturaleza legislativa del Parlamento de la Región de Valonia. Lo hizo sobre los seis puntos concretos que recoge la sentencia (24), a los que da contestación en sus fundamentos 25 a 69. Previamente expone el marco jurídico formado por las siguientes normas:

-
- 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156 de 25 de junio de 2003).
 2. STJCE de 10 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07, 15 de octubre de 2009, Djügar-den-Lilla Värtans, C.-263/08. Implementada en el Derecho español por la Ley 27/2006, de 28 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
 3. GERVASONI, B., «Décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (DAR) : Aperçu des contentieux», en *Environnement et Gestion*, août 2010, n° 14, pages 1 à 5.

- de Derecho internacional: arts. 2.2, 3.9, 6.9, 9. 2, 3 y 4 del Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998 (fundamentos 3-6)*;
- del Derecho de la Unión: arts. 1.2 y 5, 2.1, 5.4, 9.1, 10 bis de la Directiva 85/337/CEE del Consejo de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40) (fundamentos 7-12), modificada por los artículos 6.3 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 L 206) (fundamento 13);
- del Derecho nacional: Decreto del Parlamento de Valonia de 17 de junio de 2008 (fundamentos 3-19).

III. PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES

Estas cuestiones sobre la legalidad del mismo Decreto no se planteaban por primera vez al Tribunal. Lo fueron anteriormente por el Consejo de Estado de Bélgica (191.950, de 27 de marzo de 2003). La Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya las había resuelto en su sentencia de 18 de octubre de 2011, *Boxus y otros*, C-128/09 a 131/09, 134/09 y 135/09⁵. De ahí su continua invocación y la confirmación de la misma. De este modo demostró la

-
4. El Convenio de Aarhus de 25 de julio de 1998, 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, fue adoptado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. Tiene el carácter de elemento transversal de las políticas y actuaciones en materia medioambiental, estableciendo las herramientas legales específicas para hacer efectiva la participación ciudadana. Su objetivo es “contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y bienestar, para lo cual habrá de garantizarse el derecho de las personas al acceso a información ambiental, el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones y el derecho a entablar un proceso administrativo o judicial para oponerse a las acciones u omisiones de los particulares y las autoridades públicas que infrinjan las normas de medio ambiente”. El artículo 2.2 de la Convención excluye del concepto de “autoridad” a los órganos con funciones legislativas o judiciales, como recoge la Guía (p. 34). Según la *Guía para su aplicación*, su objetivo es, según el artículo 1 del Convenio “garantizar los derechos de acceder a información, participación pública en la decisión y acceso a justicia en asuntos medioambientales para contribuir a la protección del derecho de cada persona del presente y de las generaciones futuras para vivir en un entorno adecuado a su salud y bienestar”. Los tres pilares de la Convención a implementar, según sus artículos 4 a 9, son el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia.
 5. DO C 362 de 10 de diciembre de 2011.

posibilidad de controlar el Derecho nacional respecto a la aplicación de la Directiva 2003/35 y el Convenio de Aarhus (STJCE de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia, C-239/03), así como su primacía sobre los actos del Derecho comunitario derivado (SSTJCE 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania, C-61/94, 12 de enero de 2006, *Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht*).

El punto de partida se halla en el artículo 1.5 de la Directiva que exige de la obligación de evaluación a los “proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de información, se consiguen a través del procedimiento legislativo” (SSTJCE-Gran Sala- de 18-10-2011, *Antoine Boxus* y otros, C-128 a 131/09, 134/09 y 135/09, de 14-2-2012, *Flachglas Torgau GmGH*, C-204/09, 16-2-2012, *Marie-Noëlle Solvar* y otros, C-182/10).

El Tribunal ha elaborado una doctrina interpretativa del precepto en los siguientes aspectos:

a) Características del proyecto:

El proyecto debe ser detallado y, debe contener, “al igual que una autorización, todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente”, estar aprobado por un acto legislativo específico y ajustado a los objetivos de la Directiva, acreditando que sus objetivos “se han alcanzado en lo que respecta al proyecto en cuestión” (SSTJCE 16-9-1999, *WWF contra Autonome Provinz Bozen*, 435/97, 19-9-2000, *Linster*, C-287/98, 18-10-2011, *Antoine Boxus* y otros, C-128 a 131/09, 134/09 y 135/09, 14-2-2012, *Flachglas Torgau GmGH*, C-204/09, 16-2-2012). Se trata de un supuesto de “sustitución” de una autorización por otra, “dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de información, se consiguen a través del procedimiento legislativo” (art. 1.5).

b) Utilización de la información administrativa:

El legislador puede utilizar la información recopilada por el procedimiento administrativo previo (SSTJCE de 4-5-2006, *Comisión contra Reino Unido*, C-508/03, 16-2-2012).

c) Examen por el juez del cumplimiento de los objetivos de la Directiva:

El juez nacional tiene capacidad para examinar que el acto legislativo cumple los objetivos de la Directiva en el conjunto del procedimiento legislativo,

tanto en los trabajos preparatorios como en los debates, de modo que “un acto legislativo que no haga sino ‘ratificar’ pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a invocar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337” [SSTJCE de 8-3-2011 (Gran Sala), Lesoochranérse zozkupenie VLK, C-240/09, 18-10-2011 (Gran Sala), Antoine Boxus, C-128/89, y 16-2-2012, Marie-Noëlle Solvar y otros, C-182/10].

d) Impugnación conforme al Derecho de los Estados miembros:

Con respecto a la impugnación de los actos legislativos invocó el Convenio de Aarhus y reconoció a los Estados miembros “determinar qué órgano jurisdiccional o independiente e imparcial establecido por la ley es competente para conocer de los recursos contemplados en dichas disposiciones y con arreglo a que cauces procesales, siempre y cuando se cumplan las referidas disposiciones” (54). Si no existiera tal recurso, “correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito [...] y sacar las conclusiones oportunas, dejando en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo” (55) (SSTJCE de 8-3-2011 (Gran Sala), Lesoochranérse zozkupenie VLK, C-240/09, 18-10-2011 (Gran Sala), Antoine Boxus, C-128/89, y 16-2-2012, Marie-Noëlle Solvar y otros, C-182/10).

Esta doctrina ya consolidada ha sido recogida y reiterada en la STJCE comentada.

IV. VALOR INTERPRETATIVO DE LA GUÍA DE APLICACIÓN

La primera cuestión prejudicial planteada fue si “los artículos 2, apartado 2, y 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus [...] deben interpretarse con arreglo a las precisiones aportadas por la *Guía de Aplicación* de dicho Convenio?”⁶. Fue considerada en los fundamentos 25-28.

6. ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*,

El Tribunal entendió que del propio documento, en su título “Como utilizar la Guía” se deduce que “tiene como único objeto ofrecer un análisis del Convenio de Aarhus para permitir que sus lectores “se formen una idea de lo que es el Convenio y de lo que puede significar en la practica”. Su carácter “explicativo” se puede “tener en cuenta, entre otros elementos pertinentes, para interpretar ese Convenio, los análisis que incluye no tienen ninguna fuerza obligatoria y carecen del alcance normativo inherente a las disposiciones del Convenio de Aarhus” (27).

Concluyó afirmando que, “aunque para la interpretación de los artículos 2, apartado 2, y 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus se puede tomar en consideración la Guía de aplicación de ese Convenio, dicha Guía no tiene sin embargo ninguna fuerza obligatoria y carece del alcance normativo inherente a las disposiciones del referido Convenio” (28).

V. CONDICIONES EN QUE EL ACTO LEGISLATIVO ESTÁ EXCLUIDO DE LA APLICACIÓN DEL CONVENIO DE AARHUS Y DE LA DIRECTIVA 85/337

La segunda cuestión se formuló en cuatro puntos sobre si el artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus y el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que un acto, como el Decreto del Parlamento de Valonia de 17 de julio de 2008, que “ratifica”, dándoles valor legislativo, las licencias urbanísticas, medioambientales o de obras previamente concedidas por la autoridad administrativa, por “razones imperiosas de interés general”, está excluido del ámbito de aplicación respectivo del Convenio y de la Directiva (29).

New York and Geneve, 2000, p. IX, con el título “Como utilizar la Guía” señala su objeto: Los decisores y las autoridades públicas que participan en la gran tarea de trasponer la Convención a la legislación nacional o para la elaboración de instrumentos para su incorporación a los distintos sistemas jurídicos nacionales tendrán necesidad de un análisis más detallado de este instrumento. Para esto la Guía contiene también un análisis de cada disposición de la Convención para ayudar al lector a comprender y fijar bien las obligaciones que dejan cierto margen de maniobra y las posibles modalidades de aplicación en cada caso. La autoridad pública o el responsable que tuviera un problema de aplicación o de interpretación podrá utilizar la Guía como obra de referencia. La Guía ha sido elaborada con la intención de orientar a los responsables de las políticas y de las autoridades públicas, pero puede ser también útil a otros, principalmente a los que consideraron que pudiera ser bueno utilizar los derechos invocados en la Convención para participar activamente en la protección del medio ambiente”.

Invocó la exclusión que el artículo 1.5 de la Directiva 85/337 realizaba de su aplicación cuando los objetivos se alcanzan a través de un procedimiento legislativo, como lo habían reconocido las SSTJCE de 19 de septiembre de 2000, *Linster*, C-287/98, y 18 de octubre de 2011, *Boxus y otros*, C-128/09 y otros, que se invocaron en todos los párrafos que analizaron la cuestión (31). Por tanto, dedujo que “dicha disposición sujeta a dos requisitos la exclusión de un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337. El primero es que se trate de un proyecto detallado adoptado mediante un acto legislativo específico. El segundo es que se alcancen los objetivos de la Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, a través del procedimiento legislativo” (SSTJCE de 16 de septiembre de 1999, *WWF y otros*, C-435/97, y 18 de octubre de 2011, *Boxus y otros*, C-128/09 y otros) (31). Analizó los requisitos exigidos:

a) El primero que se trate de un proyecto, conforme a los conceptos del artículo 1.2., “detallado adoptado mediante un acto legislativo nacional específico”, con las “mismas características que esa autorización”⁷, que confiera a su titular “el derecho a realizarlo”, invocando las sentencias anteriores (32). De modo que el acto legislativo debe contener los elementos suficientes del proyecto, de manera “suficientemente precisa y definitiva, de suerte que comporte en el momento de la autorización, cuando sea tomada en consideración por el legislador, todos los elementos del proyecto necesarios para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente (STJCE de 16 de septiembre de 1999, *WWF y otros*, 435/97). Los datos y detalles del proyecto necesarios para evaluar sus repercusiones en el medio ambiente y autorización deben incorporarse al acto legislativo, acreditando que se alcanzaban los objetivos de la Directiva, conforme a las sentencias citadas (33). Por consecuencia deduce que “no cabe considerar que un acto legislativo adopte un proyecto detallado, a efectos del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337, cuando no contenga los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente, o requiera la adopción de otros actos para conferir al titular del proyecto el derecho a realizarlo” (34).

b) El segundo requisito era cumplir el objetivo esencial de la Directiva 85/337 garantizar que, antes de concederse una autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente (art. 1.1), en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones sobre el medio ambiente (art. 2.1) (35). De modo que no pueden excluirse de

7. La autorización tiene un significado en el Derecho comunitario, que puede ser distinto de nacional (STJCE 4 de mayo de 2006, *Barker*, C-290/03; 28 de febrero de 2008, *Abraham*, C.2/07).

la evaluación (STJCE 20 de noviembre de 2008, Comisión/Irlanda, C-66/06, 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07).

Para poder hacerlo era preciso conocer la información, invocando el considerando sexto de la Directiva, el artículo 5.3 y su anexo IV respecto a la información proporcionada por el titular del proyecto o por las autoridades y los interesados, incluidas las medidas previstas para compensar los efectos adversos significativos sobre el medio ambiente (36 y 37)⁸.

Observó que la Directiva 85/337 no se oponía a que un mismo proyecto fuera aprobado mediante dos actos de Derecho nacional, considerados conjuntamente como una autorización en el sentido de su artículo 1 (STJCE de 4 de mayo de 2006, Comisión contra Reino Unido, C-508/03): “Por consiguiente, el legislador puede, al adoptar el acto final de autorización de un proyecto, servirse de la información recopilada en el marco de un procedimiento administrativo previo”, invocando la sentencia Boxus (38).

El que exista un procedimiento administrativo no implica que se produzca la exigencia de que sea detallado el proyecto que se adopte por acto legislativo específico, conforme al artículo 1.5 de la Directiva 85/337. Sus requisitos deben cumplirse por dicho acto, como expuso en la sentencia Boxus: “un acto legislativo que no hiciera sino ratificar pura y simplemente un acto administrativo preexistente, limitándose a invocar la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337” (39). Por tanto, se exige que “los miembros del órgano legislativo hayan tenido a su disposición la información mencionada en el apartado 37”, ya que sin ella “no puede estar comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337” (40).

Se reconoce al juez nacional capacidad para “determinar si se han cumplido estos requisitos”, teniendo en cuenta “tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios”, como se recogió en la sentencia Boxus (41).

8. El artículo 5.3 de 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, dispone a este respecto: “Para proporcionar la información indicada en el anexo I, podrá utilizarse la información pertinente disponible sobre los efectos medioambientales de los planes y programas que se haya obtenido en otras fases del proceso de decisión o por vía de otro acto legislativo comunitario”.

Extiende esa doctrina al artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus, que “tiene en sustancia un contenido idéntico” al del artículo 1.5 de la Directiva. Del objeto o del alcance del Convenio de Aarhus “no puede deducirse razón alguna que se oponga a que el Tribunal de Justicia extienda a la interpretación de las disposiciones de dicho Convenio la interpretación que ha enunciado para las disposiciones similares de la Directiva 85/337” (42).

Concluyó respondiendo a la segunda cuestión que los artículos 2.2 del Convenio de Aarhus y 1.5 de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que

a) “únicamente están excluidos del ámbito de aplicación respectivo de ambas disposiciones los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo específico, de forma que los objetivos de dichas disposiciones se hayan alcanzado mediante el procedimiento legislativo”.

b) Corresponde al juez nacional “comprobar que se han cumplido estos dos requisitos, teniendo en cuenta tanto el contenido del acto legislativo adoptado como el conjunto del procedimiento legislativo que condujo a su adopción, y en particular los trabajos preparatorios y los debates parlamentarios”.

c) Si el acto legislativo se limita a “ratificar” pura y simplemente un acto administrativo preexistente, manifestando “la existencia de razones imperiosas de interés general sin la previa apertura de un procedimiento legislativo de fondo que permita cumplir dichos requisitos, no puede considerarse un acto legislativo específico en el sentido de la citada disposición y por lo tanto no basta para excluir un proyecto del ámbito de aplicación respectivo del citado Convenio y de dicha Directiva” (43).

En el fallo recogió los mismos términos de la conclusión anterior, dando la interpretación planteada en la cuestión.

VI. SOBRE EL RECHAZO DEL ACTO LEGISLATIVO CUANDO EL ORDENAMIENTO NACIONAL NO PERMITE RECURSO ANTE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL U OTRO INDEPENDIENTE E IMPARCIAL

La sentencia resume la tercera cuestión planteada sobre si los artículos 9.2 y 4 del Convenio de Aarhus y el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que “se oponen a que el derecho a realizar un proyecto comprendido en su ámbito de aplicación se confiera mediante un acto legislativo contra el cual el Derecho nacional no permite recurso alguno ante un órgano jurisdiccional u otro órgano independiente e imparcial establecido por la Ley que permita impugnar dicho acto en cuanto al fondo y al procedimiento” (44).

Poniendo en relación los artículos 2.2, 6 y 9 del Convenio de Aarhus con el artículo 1.5 de la Directiva 85/337 declaró que “ni dicho Convenio ni esa Directiva se aplican a los proyectos adoptados mediante un acto legislativo que se ajuste a los requisitos” exigidos en el apartado 31 e invocados en la sentencia *Boxus* (45).

Respecto a los restantes proyectos los no adoptados por acto de carácter legislativo o por acto legislativo que no se ajuste a los requisitos ambos preceptos disponen que los Estados “deben prever la posibilidad de un recurso que permita impugnar, ante un órgano jurisdiccional u otro órgano independiente e imparcial establecido por la Ley, la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de las decisiones, acciones u omisiones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del artículo 6 del Convenio de Aarhus o de la Directiva 85/337” (46).

Reconoció a los Estados autonomía procesal, dentro de los principios de equivalencia y de efectividad, y un margen de actuación para “determinar que órgano jurisdiccional o que órgano independiente e imparcial establecido por la ley es competente para conocer de los recursos contemplados en dichas disposiciones y con arreglo a que cauces procesales, siempre y cuando se cumplan las referidas disposiciones” (47).

Se incumplirían el artículo 9 del Convenio de Aarhus y el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 si por el solo hecho de adoptarse un proyecto mediante un acto legislativo, que no se ajustase a los requisitos, se sustrajera a cualquier posible recurso dirigido a impugnar su legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento (48). Por tanto, debe poder comprobarse si dicho acto legislativo se ajusta a los requisitos establecidos en el artículo 1.5 de dicha Directiva, siendo “objeto de un control, con arreglo a las normas

de procedimiento nacionales, por un órgano jurisdiccional o por un órgano independiente e imparcial establecido por la ley” (49).

Los artículos anteriores exigen que se establezcan sistemas de control, de modo que si “no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control descrito en el apartado anterior y deducir las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo” (50).

Con base en las premisas anteriores, resolvió la cuestión prejudicial interpretando los preceptos en el sentido de que

a) “Cuando un proyecto que esté comprendido en el ámbito de aplicación de estas disposiciones se adopte mediante un acto legislativo, la cuestión de si dicho acto legislativo responde a los requisitos establecidos en el artículo 1.5 de la Directiva debe poder someterse, con arreglo a las normas de procedimiento nacionales, a un órgano jurisdiccional o a un órgano independiente e imparcial establecido por la ley”.

b) “En el supuesto de que contra dicho acto no existiese recurso alguno de la naturaleza y alcance indicados, correspondería a cualquier órgano jurisdiccional nacional que en el marco de su competencia conociese del asunto ejercer el control [...] y deducir las conclusiones oportunas, dejando, en su caso, sin aplicación dicho acto legislativo” (52)⁹.

En el fallo interpretativo se pronunció en los mismos términos de las conclusiones anteriores.

9. La STJCE de 16 de septiembre de 1999, WWF contra Autonomie Provinz Bozen, 435/97, reconoció la invocación y aplicación directa de la Directiva con base en los artículos 4.2 y 2.1 “cuando las autoridades legislativas o administrativas de un Estado miembro sobrepasen el margen de apreciación que les confieren dichas disposiciones, los particulares podrán invocarlas ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado en contra de las autoridades nacionales y obtener así de éstas la inaplicación de las normas o medidas nacionales incompatibles con las mencionadas disposiciones. En tal caso, corresponderá a las autoridades del Estado miembro adoptar, en el marco de sus competencias, todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que los proyectos sean examinados con el fin de determinar si pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en caso afirmativo, para que se sometan a un estudio sobre impacto ambiental”.

VII. SOBRE LA MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN Y SU COMUNICACIÓN A LOS INTERESADOS

En la cuarta cuestión prejudicial se planteó si los artículos 6.9 del Convenio de Aarhus y 9.1 de la Directiva 85/337 rechazaban la adopción de actos legislativos que no motivaran su adopción y permitieran “controlar que se han adoptado tras la verificación previa adecuada realizada conforme a las exigencias del referido Convenio y de dicha Directiva” (53).

Invocó la STJCE de 30 de abril de 2009, Mellor, C-75/08, para interpretar el artículo 4 de la Directiva 85/337 en el sentido de que no exige que la propia decisión de no someter un proyecto comprendido en el anexo II de la Directiva a una evaluación contenga las razones por las que la autoridad competente ha decidido que dicha evaluación no era necesaria, pero que, en el supuesto de que una persona interesada lo solicite, la autoridad administrativa competente tiene la obligación de comunicarle los motivos por los que se ha adoptado dicha decisión o las informaciones y los documentos pertinentes en respuesta a la solicitud presentada (54).

Extendió la interpretación al artículo 9.1 de la Directiva 85/337 en el sentido de que “no resulta sin embargo de ello que la propia decisión deba contener las razones por las que la autoridad competente ha decidido que era necesaria (55 y 56).

Dedujo que los terceros y las autoridades administrativas interesadas deben poder asegurarse que la autoridad competente ha tenido conocimiento de que se ha realizado una verificación previa y adecuada conforme a las exigencias de la Directiva 85/337, así como que se les garantiza el respeto de esta obligación de verificación que incumbe a la autoridad competente, por vía jurisdiccional si fuera necesario (57 y 58).

Para realizar el control jurisdiccional de la legalidad de los motivos de la decisión impugnada, es preciso que el juez que conozca del asunto pueda exigir de la autoridad competente la comunicación de esos motivos. Para “garantizar la protección efectiva de un derecho conferido por el Derecho de la Unión, es preciso asimismo que las personas interesadas puedan defender ese derecho en las mejores condiciones posibles y que se les reconozca la facultad de decidir, con pleno conocimiento de causa, si les es útil recurrir al órgano jurisdiccional”. Por ello “la autoridad nacional competente tiene la obligación de darles a conocer los motivos en los que se basa su decisión, bien en la misma decisión (61), o bien en una comunicación posterior efectuada a petición de los interesados” (STJCE de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, y 30 de abril de 2009, Mellor, C-75/08) (59). Este última en forma

de exposición expresa de motivos, o de la puesta a disposición de informaciones y documentos en respuesta a la solicitud presentada (60).

Si en la propia decisión la autoridad competente indica los motivos en los que esta se basa, debe permitir a las personas interesadas decidir sobre la conveniencia de interponer un recurso contra la misma, habida cuenta, eventualmente, de los elementos que pudieran ponerse en su conocimiento ulteriormente (61 y 62).

Extiende esta interpretación al artículo 6.9 del Convenio de Aarhus por ser de idéntico contenido al del artículo 9.1 de la Directiva 85/337, sin que “del objeto o del alcance del Convenio de Aarhus no puede deducirse razón alguna que se oponga a que el Tribunal de Justicia extienda a la interpretación de las disposiciones de dicho Convenio la interpretación que ha enunciado para las disposiciones similares de la Directiva 85/337” (63).

Concluyó respondiendo a la cuestión en el sentido de que el artículo 6.9 del Convenio de Aarhus y el artículo 9.1 de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que “no exigen que la propia decisión contenga las razones por las que la autoridad competente ha decidido que esta era necesaria. No obstante, en el supuesto de que lo solicite una persona interesada, la autoridad competente esta obligada a comunicarle los motivos por los que se ha adoptado dicha decisión o las informaciones y los documentos pertinentes en respuesta a la solicitud presentada” (64).

El fallo recogió los términos anteriores respecto a la interpretación solicitada.

VIII. LA AUTORIDAD LEGISLATIVA NO PUEDE AUTORIZAR UN PLAN O PROYECTO SIN ASEGURAR LA INTEGRIDAD DEL LUGAR AFECTADO

La quinta cuestión se plantea en relación con el artículo 6.3 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: si debe interpretarse en el sentido de que permite que una autoridad legislativa autorice un plan o proyecto sin asegurarse de que no perjudicará la integridad del lugar afectado (65).

El precepto prevé un procedimiento de evaluación por control previo para garantizar que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause

perjuicio a la integridad de dicho lugar (STJCE de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02) (66).

De modo que la autorización del plan o del proyecto solo puede concederse si las autoridades competentes se han cerciorado de que no producirá efectos perjudiciales para la integridad del lugar de que se trate. Es en el momento de adopción de la decisión que autoriza la realización del proyecto cuando no debe subsistir ninguna duda razonable desde un punto de vista científico sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para la integridad del lugar afectado (STJCE de 26 de octubre de 2006, Comisión/Portugal, C-239/04) (67).

En los lugares de importancia comunitaria, y, en especial, en los hábitats naturales prioritarios, los Estados miembros están obligados a adoptar, en virtud de la Directiva 92/43, medidas de protección apropiadas, atendiendo al objetivo de conservación perseguido por la Directiva, para proteger su interés ecológico a nivel nacional (STJCE de 13 de enero de 2005, Dragaggi y otros, C-117/03, y de 10 de junio de 2010, Comisión/Italia, C-491/08) (68).

Esas obligaciones incumben a los Estados miembros en virtud de la Directiva hábitats, conforme al artículo 6.3, sin regla específica relacionada con los planes o los proyectos que sean autorizados por una autoridad legislativa. Esta última cualidad carece por tanto de incidencia en la amplitud o el alcance de las obligaciones que incumben a los Estados miembros (69).

Respondió a la quinta cuestión prejudicial que el artículo 6.3 de la Directiva 92/43, de hábitats, debe interpretarse en el sentido de que “no permite que una autoridad nacional, aun si es legislativa, autorice un plan o un proyecto sin haberse asegurado de que no perjudicará la integridad del lugar afectado” (70). Términos recogidos en el fallo de la sentencia.

IX. LA CONSTRUCCIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA DE UNA EMPRESA PRIVADA NO ES UNA RAZÓN IMPERIOSA DE INTERÉS PÚBLICO QUE JUSTIFIQUE EL PERJUICIO A LA INTEGRIDAD DE UN LUGAR AFECTADO

La sexta cuestión prejudicial se planteó sobre si el artículo 6.4 de la Directiva de hábitats debe interpretarse en el sentido de que la realización de una infraestructura destinada al centro administrativo de una empresa privada se puede considerar como una razón imperiosa de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica en el sentido de esa

disposición, apta para justificar la realización de un plan o de un proyecto que perjudique la integridad del lugar afectado (71).

El precepto contempla la posibilidad de que, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación realizada, se elaborase un plan o proyecto si existieran razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica. Cuando no existan soluciones alternativas, el Estado miembro tomará cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida. Este criterio de autorización “debe ser objeto de una interpretación estricta (STJCE de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia, C-304/05).

Solo puede aplicarse después de que se hayan analizado la evaluación con conclusiones negativas sobre las repercusiones de un plan o de un proyecto de conformidad con el artículo 6.3 de la Directiva. De modo que “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 de dicho artículo 6, apartado 4, ya que, a falta de esta información, no cabe apreciar si se cumplen los requisitos para aplicar esta excepción”. Por tanto, “el examen de posibles razones imperiosas de interés público de primer orden y de si existen alternativas menos perjudiciales requiere una ponderación con respecto a los perjuicios que el plan o proyecto considerado causen al lugar. Además, con objeto de determinar la naturaleza de eventuales medidas compensatorias, los perjuicios causados a este lugar deben ser identificados con precisión (STJCE de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Italia) (74).

Según el artículo 6.4, el interés que puede justificar la realización de un plan o de un proyecto debe ser a la vez “público” y “de primer orden”, lo que “implica que sea de tal importancia que pueda ponderarse con el objetivo de conservación de los hábitats naturales, de la fauna y de la flora silvestre que persigue esa Directiva” (75).

Valora la sentencia que “las obras destinadas a la implantación o a la ampliación de una empresa no responden por principio a esas condiciones mas que en circunstancias excepcionales” (76), aunque “no puede excluirse que concurren esas condiciones cuando un proyecto, aun siendo de naturaleza privada, presente realmente, por su propia naturaleza y a la vez por el contexto económico y social en el que se inserta, un interés público de primer orden, siempre que se demuestre la falta de soluciones alternativas” (77). Por tanto, “la mera construcción de una infraestructura destinada a acoger un centro administrativo no puede, por principio, constituir una razón imperiosa de interés público de primer orden en el sentido del artículo 6, apartado 4, de la Directiva hábitats” (78).

Respondió a la sexta cuestión que el artículo 6.4 de la Directiva de hábitats debe ser interpretado en el sentido de que “la realización de una infraestructura destinada a acoger un centro administrativo no puede considerarse, por principio, como una razón imperiosa de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica en el sentido de esa disposición, apta para justificar la realización de un plan o de un proyecto que perjudique la integridad del lugar afectado” (79). Esta conclusión interpretativa se plasmó en el fallo.

X. CONCLUSIÓN

La STJCE de 16 de febrero de 2012, *Maire-Noëlle Solvay u otros*, C-182/10, ha interpretado, a instancia del Tribunal Constitucional de Bélgica, algunos artículos de las Directivas 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, y 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 1985, centrándose, principalmente, en el alcance de la exención de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos detallados autorizados por acto legislativo específico, de su contenido, de la información e impugnación de los mismos. En su interpretación se ha de considerar que el principio de prevención lleva a entender que la protección del medio ambiente se ha de alcanzar por todos los medios, incluso por el procedimiento legislativo.

La sentencia reitera la doctrina que expuso anteriormente el Tribunal de Justicia en la sentencia de 18 de octubre de 2011, *Boxus*, ante la misma cuestión prejudicial, aunque formulada el Consejo de Estado del mismo Estado miembro, que al haber devenido incompetente por producirse el acto legislativo, obligó al Tribunal Constitucional a volver a plantearla.

Por ello se reitera la doctrina anterior y de otras sentencias que le precedieron, como se ha expuesto. De este modo se ha consolidado la opinión del Tribunal de Justicia sobre el supuesto de la exclusión de la evaluación de impacto ambiental de los actos legislativos nacionales específicos. Se trata de perseguir los mismos objetivos de protección del medio ambiente, aunque por otros medios. Lo que explica las exigencias planteadas por la jurisprudencia sobre el contenido de la información, la documentación, la participación y la motivación.

Respecto a la impugnación se ha de hacer constar que la sentencia abre la posibilidad de que el control del acto legislativo se realice por “cualquier órgano jurisdiccional nacional que en el marco de su competencia conociese del asunto”. De este modo se convertiría en garante del ordenamiento jurídico comunitaria y de su primacía, que, aunque no pudiese invalidar el acto legislativo, podría suspender su ejecución.