

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PHILIPPE LÉGER
presentadas el 25 de septiembre de 2003¹

1. En el presente asunto, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Reino Unido), plantea cinco cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo.² Estas cuestiones han sido planteadas en el marco de un litigio entre la Sra. Delena Wells y las autoridades del Reino Unido, con motivo de la reanudación de la explotación de Conygar Quarry, una cantera de extracción de materiales de construcción situada cerca de su vivienda.

2. Dicha cantera, cuya explotación había sido autorizada en 1947, ya no estaba en actividad desde hacía varios años cuando la Sra. Wells compró su casa en 1984. En 1997 y en 1999, las autoridades competentes definieron los requisitos con los que Conygar Quarry podía ser explotada de nuevo. Sin embargo, las autoridades no llevaron a cabo previamente un estudio de las repercusiones de esta explotación sobre el medio ambiente, tal como se dispone en la Directiva 85/337.

3. Mediante sus preguntas, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, por una parte, si las disposiciones de la Directiva 85/337 deben aplicarse en el presente asunto y, por otra parte, si la Sra. Wells puede iniciar un procedimiento contra el Estado por la no aplicación de ésta:

I. Marco jurídico

A. Derecho comunitario

4. La Directiva 85/337 se inscribe en el marco de los programas de actuación de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente, según los cuales es preciso evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, más que combatir posteriormente sus efectos.³ Esta Directiva tiene por objeto conseguir que la

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva 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; EE 15/06, p. 9).

3 — Primer considerando.

autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo se conceda después de la evaluación previa de las repercusiones.⁴ Asimismo, la Directiva persigue que dicha evaluación se efectúe tomando como base la información proporcionada por el maestro de obras, así como por las autoridades y el público interesados en el proyecto.⁵

5. El concepto de «autorización» se define en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 como «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto». A tenor de la misma disposición, el término «proyecto» engloba, en particular, «intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo».

6. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, los «Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones».

7. El artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva dispone que los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo I se someterán a una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente.⁶ El mismo artículo establece, en su apartado 2, que los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II se someterán a dicha evaluación exclusivamente «cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen». La extracción de materiales de construcción figura en el anexo II.

8. La Directiva 85/337 especifica en sus artículos 5 a 10, así como en el anexo III, la información necesaria para dicha evaluación y el procedimiento que ha de seguirse. Conforme a dichas disposiciones, la evaluación debe efectuarse tomando como base la información proporcionada por el maestro de obras. Dicha información debe comunicarse a las autoridades interesadas y ponerse a disposición del público. Dichas autoridades y el público tendrán la posibilidad de dar su dictamen. Las autoridades competentes para autorizar el proyecto de que se trate deberán tener en cuenta toda la información recogida durante el procedimiento de evaluación. Por último, el público deberá ser informado de la decisión adoptada y de las condiciones que eventualmente la acompañen.

4 — Sexto considerando.

5 — *Idem*.

6 — Se trata, por ejemplo, de las refinerías de petróleo, las centrales térmicas o nucleares, las instalaciones químicas o construcciones de autopistas.

B. *Derecho nacional*

9. A partir de 1946, para responder a las necesidades de reconstrucción tras la Segunda Guerra Mundial, el Reino Unido adoptó Interim Development Orders (Resoluciones Provisionales de Explotación; en lo sucesivo, «IDO») que autorizaban expresamente operaciones de extracción de materiales.⁷

10. En 1991, entró en vigor la Planning and Compensation Act 1991 (Ley de ordenación del territorio y de compensación de 1991),⁸ que prevé, en su artículo 22, un régimen especial para las antiguas licencias de explotación minera expedidas en virtud de una IDO.

11. Según dicho régimen, toda persona que tenga un interés en el suelo o los minerales y que sea titular de una antigua licencia de explotación minera debe registrarla ante la Mineral Planning Authority (Autoridad de Ordenación de la Explotación de Minerales)⁹ antes del 25 de marzo de 1992. De no ser así, la antigua licencia caduca.¹⁰ A continuación, dentro de los doce meses a partir de dicho registro, el titular debe

solicitar a la MPA que determine las condiciones a las que está sujeta dicha licencia, sobre la base de las condiciones expuestas en su solicitud. Este requisito también se prevé so pena de caducidad de la licencia.

12. La Ley de 1991 establece una distinción entre las licencias denominadas «activas» y las consideradas «inactivas». Estas últimas corresponden a la situación en que no se ha llevado a cabo ninguna explotación significativa en el período de dos años anterior al 1 de mayo de 1991. En el caso de las licencias activas, puede continuarse la explotación, que estará sometida a las nuevas condiciones desde la aprobación de éstas. Por lo que se refiere a las licencias inactivas, no podrá reanudarse ninguna explotación hasta que dichas condiciones se hayan determinado con carácter definitivo.

13. La MPA debe determinar las condiciones que rigen la licencia en un plazo de tres meses; de no ser así, se considerarán concedidas las condiciones propuestas en la solicitud. Si la MPA define las condiciones dentro del plazo señalado, podrán incluir «cualquier condición que pueda imponerse para la concesión de una licencia de explotación consistente en la extracción y procesamiento de minerales o que implique el depósito de residuos minerales».¹¹

7 — Resolución de remisión, nota 2.

8 — En lo sucesivo, «Ley de 1991».

9 — En lo sucesivo, «MPA».

10 — Resolución de remisión, puntos 16 y 42.

11 — Resolución de remisión, punto 46.

14. Si las condiciones difieren de las señaladas en su solicitud, el solicitante podrá interponer un recurso ante el Secretary of State for Transport, Local Government and Regions.¹² La resolución del Secretary of State podrá impugnarse en el plazo de seis semanas.¹³ Asimismo, las licencias concedidas en virtud de una IDO para las que se hayan determinado nuevas condiciones con arreglo a la Ley de 1991 podrán modificarse o revocarse antes de que las operaciones autorizadas se hayan concluido.¹⁴

II. Hechos

A. Antecedentes del litigio

15. En 1947, se concedió una licencia de explotación de Conygar Quarry en virtud de una IDO. En junio de 1991, se reanudó durante un breve período la explotación de esta cantera, que estaba inactiva desde hacía muchos años. Esta reanudación supuso explosiones de dinamita, circulación de camiones de gran tonelaje por la carretera que pasa por delante de la casa de la Sra. Wells y operaciones de trituración. Estos trabajos produjeron grietas en la casa de la Sra. Wells y la obligaron a mantener sus ventanas cerradas.¹⁵

16. Conforme a la Ley de 1991, los propietarios de Conygar Quarry obtuvieron el registro de su antigua licencia de explotación el 24 de agosto de 1992. Ésta fue considerada inactiva, ya que no había tenido lugar ninguna explotación durante los dos años anteriores al 1 de mayo de 1991. Asimismo, los propietarios solicitaron a la MPA que determinara las condiciones de dicha licencia. Mediante resolución dictada el 22 de diciembre de 1994, la MPA les impuso condiciones más estrictas que las propuestas en su solicitud.¹⁶

17. Los propietarios ejercieron su derecho a interponer un recurso ante el Secretary of State. El 25 de junio de 1997, éste comunicó su decisión en la que imponía 54 condiciones a la licencia de explotación. Además, dejó varias cuestiones a la apreciación de la MPA, como el control del ruido y de las explosiones en el yacimiento. Estas cuestiones fueron aprobadas por la MPA el 8 de julio de 1999.¹⁷

18. Con anterioridad a la adopción de las resoluciones del Secretary of State, de 25 de junio de 1997, y de la MPA, de 8 de julio de 1999, no se llevó a cabo ninguna evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente a efectos de la Directiva 85/337. En aquel momento, las autoridades del Reino Unido estimaron que las disposiciones de dicha Directiva no se aplicaban a la

12 — En lo sucesivo, «Secretary of State».

13 — Resolución de remisión, punto 50.

14 — Resolución de remisión, punto 52.

15 — Resolución de remisión, punto 12.

16 — Resolución de remisión, punto 17.

17 — Resolución de remisión, puntos 27 y 29.

fijación de nuevas condiciones de explotación efectuada con arreglo a la Ley de 1991.¹⁸ No obstante, mediante resolución de 11 de febrero de 1999, la House of Lords declaró, en el asunto R/North Yorkshire County Council ex parte Brown (2000, 1 A.C. 397), que la fijación de tales condiciones constituye la concesión de una autorización a efectos del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.¹⁹ A raíz de dicha resolución, se modificó la legislación del Reino Unido con el fin de someter la fijación de las nuevas condiciones de explotación con arreglo a la Ley de 1991 a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente conforme a dicha Directiva. Esta modificación entró en vigor el 15 de diciembre de 2000.

10 de junio de 1999, denegando la revocación o la modificación de la licencia de explotación de que se trata, o la orden de interrupción de las operaciones de extracción. El Secretary of State motivó su decisión indicando, en particular, que el Derecho comunitario no le permite actuar directamente contra los propietarios de la cantera y revocarles sus derechos de explotación. Asimismo, el Secretary of State señaló que el procedimiento adecuado habría sido que la Sra. Wells impugnara en 1997 las nuevas condiciones de explotación y añadió que, habida cuenta del tiempo transcurrido, la revisión de dichas condiciones contravendría el principio de seguridad jurídica y sería desproporcionada.

B. Litigio principal

19. Mediante escrito de 10 de junio de 1999, la Sra. Wells solicitó al Secretary of State la adopción de medidas encaminadas a subsanar la falta de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de la reanudación de explotación de Conygar Quarry. Su solicitud no fue respondida. Por tanto, la Sra. Wells interpuso un recurso ante la High Court.

21. La Sra. Wells ha solicitado a la High Court la anulación de dicha decisión.

III. Cuestiones prejudiciales

22. La High Court ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

20. Con arreglo al procedimiento iniciado ante dicho órgano jurisdiccional, el Secretary of State, mediante escrito de 28 de marzo de 2001, respondió al escrito de

«1) La aprobación de un nuevo pliego de condiciones para una licencia existente otorgada mediante una [IDO] con arreglo al artículo 22 y el anexo 2 [de la Ley de 1991], ¿es una “autorización” a efectos de la Directiva [85/337]?

¹⁸ — Resolución de remisión, punto 20.

¹⁹ — Resolución de remisión, nota a pie de página n° 6.

2) Tras la aprobación de un nuevo pliego de condiciones aplicable a una “licencia de explotación minera antigua” concedida mediante una IDO con arreglo [a la Ley de 1991], la aprobación de otros aspectos exigida con arreglo al nuevo pliego de condiciones, ¿puede constituir una “autorización” a efectos de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente?

presentes circunstancias y qué medidas puede adoptar legalmente el Reino Unido de conformidad con la Directiva [85/337]?»

IV. Apreciación

A. Observaciones preliminares

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y respuesta negativa a la segunda cuestión, ¿sigue estando obligado el Estado miembro a subsanar el hecho de no haber exigido una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y, de ser así, cómo?

23. Con anterioridad al examen de las cuestiones prejudiciales, considero necesario formular las dos observaciones siguientes. La primera observación se refiere a la cuestión de si la explotación de Conygar Quarry constituye un proyecto sujeto a la evaluación previa de las repercusiones sobre el medio ambiente en virtud de la Directiva 85/337. En efecto, he señalado que, con arreglo al artículo 4, apartado 2, y al anexo II de dicha Directiva, los proyectos de extracción de materiales de construcción están sujetos a una evaluación previa de sus repercusiones sobre el medio ambiente exclusivamente cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen. De ello se desprende que los Estados miembros disponen, en relación con tales proyectos, de un margen de apreciación sobre la cuestión de si deben ser objeto de la evaluación controvertida.²⁰

4) ¿i) Tienen derecho los particulares a recurrir el hecho de que el Estado no exija la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, o ii) no lo tienen en virtud de las limitaciones impuestas por el Tribunal de Justicia a la doctrina del efecto directo, por ejemplo, por el “efecto directo horizontal” o por la imposición de cargas u obligaciones a los particulares por parte del Estado?

5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, inciso ii), ¿cuáles son los límites de dichas prohibiciones en relación con el efecto directo en las

20 — Dicho margen de apreciación no es ilimitado. En la sentencia de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), el Tribunal de Justicia declaró que el margen de apreciación está limitado por la obligación impuesta en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337/CEE, de someter a una evaluación de sus repercusiones los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización. Asimismo, el Tribunal de Justicia señaló que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si, en relación con el proyecto de que se trata, las autoridades competentes no han sobrepasado su margen de apreciación al excluir el procedimiento de evaluación.

24. En el presente asunto, el Secretary of State no ha indicado, en la decisión que constituye el objeto del recurso principal, que, con arreglo al artículo 4 de la Directiva 85/337, el proyecto de explotación de Conygar Quarry debe excluirse del procedimiento de evaluación de que se trata. Además, el Gobierno del Reino Unido no discute, en sus observaciones presentadas al Tribunal de Justicia, la importancia de las repercusiones de un procedimiento de ese tipo sobre el medio ambiente. Por consiguiente, partiré de la premisa, admitida implícitamente por las partes y el órgano jurisdiccional remitente, de que la reanudación de la extracción de materiales de construcción en Conygar Quarry puede tener repercusiones notables sobre el medio ambiente.

25. La segunda observación versa sobre la admisibilidad de las dos primeras cuestiones prejudiciales. La Comisión pone en duda dicha admisibilidad basándose en que estas cuestiones no son pertinentes para la solución del litigio principal. En primer lugar, la Comisión alega que este litigio se refiere a la denegación por el Secretary of State de la revocación o la modificación de la licencia de explotación de Conygar Quarry, lo que entraña que una licencia ha sido efectivamente concedida en uno u otro momento. En segundo lugar, la Comisión señala que dichas cuestiones parten del principio de que la determinación del momento concreto en que se ha concedido una licencia es una cuestión de Derecho comunitario, mientras que, en la sentencia de 18 de junio de 1998, *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*,²¹ el Tribunal de Justicia ha señalado, en los apartados 20 y 21, que esta cuestión está comprendida en el ámbito del Derecho nacional.

26. Considero que tales argumentos carecen de fundamento. En primer lugar, procede recordar que, conforme a una reiterada jurisprudencia, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 234 CE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia ha deducido de ello que una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ser desestimada si resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario que dicho órgano jurisdiccional solicita no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal.²²

27. Ahora bien, no ocurre así en el presente asunto. En efecto, de la fundamentación de la resolución de remisión se deduce que la primera cuestión prejudicial tiene por objeto permitir que se determine si la fijación de las condiciones de explotación de Conygar Quarry con arreglo a la Ley de 1991 debe considerarse una autorización a efectos del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337. De la respuesta a esta cuestión depende el extremo de si dicha Directiva es aplicable en el litigio principal y si, en consecuencia, las autoridades competentes del Reino Unido estaban obligadas a llevar a cabo una evaluación previa de las repercusiones sobre el medio ambiente.

21 — Asunto C-81/96, Rec. p. I-3923.

22 — Véase, como aplicación reciente, la sentencia de 21 de noviembre de 2002, *Cofidis* (C-473/00, Rec. p. I-10875), apartado 20 y la jurisprudencia citada.

28. Por lo que se refiere a la segunda cuestión prejudicial, ésta hace referencia a la circunstancia de que la fijación de las condiciones de explotación de Conygar Quarry se ha realizado en dos fases, la primera en la Decisión del Secretary of State de 25 de junio de 1997 y la segunda con motivo de la aprobación por la MPA, el 8 de julio de 1999, de las condiciones reservadas. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide cuál de dichas decisiones constituye la autorización prevista en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337. De la respuesta a esta pregunta depende la cuestión de si, con anterioridad a esta segunda Decisión, las autoridades competentes del Reino Unido habrían debido ordenar que se llevara a cabo una evaluación previa de las repercusiones sobre el medio ambiente.

29. Por tanto, las dos cuestiones de que se trata me parecen absolutamente pertinentes para la solución del litigio principal.

30. En lo que respecta a la alegación de que el Tribunal de Justicia ha interpretado ya

que el concepto de autorización definido en la Directiva 85/337 constituye una cuestión comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho nacional, no acabo de ver cómo ello podría provocar la inadmisibilidad de las dos cuestiones controvertidas. En efecto, dichas cuestiones se refieren a la interpretación de una disposición de Derecho comunitario y ya he señalado que son pertinentes para la solución del litigio principal. Por consiguiente, la interpretación dada anteriormente por el Tribunal de Justicia puede, en su caso, dar lugar a responder a las cuestiones controvertidas de una manera simplificada, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 104, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, pero no a desestimar dichas cuestiones por inadmisibles.

31. Por este motivo, propongo al Tribunal de Justicia que considere que las dos primeras cuestiones prejudiciales son admisibles y que las responda.

B. Sobre la primera cuestión prejudicial

32. Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 1, apartado 2, de la Directi-

va 85/337 debe interpretarse en el sentido de que la fijación de condiciones de explotación aplicables a una antigua licencia de explotación minera constituye una autorización en el sentido de dicha disposición cuando la antigua licencia de explotación ha sido privada de sus efectos en 1991 y la explotación no puede reanudarse mientras tales condiciones de explotación no hayan sido fijadas con carácter definitivo.

33. Procede recordar, que el concepto de autorización se define en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 como «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto» de que se trata.

34. Con carácter principal, la Comisión sostiene que este concepto reviste un carácter exclusivamente nacional y basa este análisis en los apartados 20 y 21 de la fundamentación de la sentencia *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, antes citada, así como sobre el tenor de la definición de dicho concepto. Este análisis no es compartido por el Gobierno del Reino Unido ni por la Sra. Wells. Tampoco yo lo comparto.

35. Es cierto que del tenor de la definición del concepto de autorización se desprende que es el ordenamiento nacional de cada Estado miembro el que determina el

momento a partir del cual se concede al maestro de obras el derecho de comenzar la realización del proyecto de que se trata. En consecuencia, es el Derecho nacional el que determina las normas de procedimiento y los requisitos de obtención de dicha autorización. Sin embargo, a mi juicio, esta remisión al Derecho nacional no puede interpretarse en el sentido de que el alcance de dicha autorización debe dejarse asimismo a la facultad discrecional de cada Estado miembro. En efecto, es sabido que la Directiva 85/337 persigue la eliminación de las desigualdades entre las legislaciones vigentes en los diferentes Estados miembros en materia de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados.²³ Además, la Directiva señala que resulta necesario que «los principios de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente estén armonizados en lo que se refiere principalmente a los proyectos que deberían someterse a una evaluación».²⁴ En consecuencia, sería manifiestamente contrario a los objetivos de la Directiva 85/337, así como al principio de aplicación uniforme del Derecho comunitario, admitir que los Estados miembros puedan, mediante una definición muy restrictiva del concepto de autorización, no aplicar dicha Directiva a los proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

36. Este análisis no me parece contrario a la postura adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, antes citada. En dicho asunto, se preguntaba al Tribunal de Justicia sobre la cuestión de si la Direc-

23 — Segundo considerando.

24 — Séptimo considerando.

tiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro eximir de las obligaciones relativas a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente a los proyectos incluidos en su anexo I cuando, en primer lugar, dichos proyectos han sido ya objeto de una autorización antes del 3 de julio de 1988, fecha de expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva; en segundo lugar, la autorización no ha sido precedida de un estudio medioambiental en cumplimiento de los requisitos de dicha Directiva, y, en tercer lugar, se ha iniciado formalmente un nuevo procedimiento de autorización después del 3 de julio de 1988.

37. Como el Tribunal de Justicia ha señalado en el apartado 21 de la sentencia, el órgano jurisdiccional remitente considera probado que el proyecto controvertido había sido objeto de una nueva autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337. En ese contexto, el Tribunal de Justicia ha señalado, con carácter preliminar, en el apartado 20, que «corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar, en cada caso y basándose en la normativa nacional aplicable, si la aprobación de un plan de ordenación territorial implica una autorización en el sentido del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva». Por tanto, a mi juicio, esta afirmación no excluye que pueda reconocerse al concepto de autorización un carácter autónomo. En otras palabras, es al juez nacional a quien incumbe determinar, basándose en el Derecho nacional aplicable y teniendo en cuenta los criterios de interpretación facilitados por el Tribunal de Justicia, si una autorización ha sido expedida en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.

38. Además, el Tribunal de Justicia ha facilitado ya criterios de interpretación del concepto de autorización, confirmando así indirectamente que debe reconocerse a ésta un contenido comunitario. De este modo, en la sentencia WWF y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia se ha visto obligado a precisar cuáles son los requisitos exigidos para poder aplicar la excepción establecida en el artículo 1, apartado 5, de la Directiva, según la cual ésta no «se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico». En particular, el Tribunal de Justicia ha declarado que el acto legislativo de que se trata debe presentar las mismas características que una autorización, tal como se define en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 y ha señalado que dicho acto debe adoptar un proyecto detallado, es decir, de manera suficientemente precisa y definitiva, de modo que contenga, «al igual que una autorización, todos los datos pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, una vez tomados en consideración por el legislador».²⁵

39. Por consiguiente, el concepto de «autorización» previsto en la Directiva 85/337 debe presentar asimismo un carácter autónomo.

40. En lo que respecta al contenido de la respuesta que ha de darse a la primera cuestión prejudicial, se oponen dos tesis. El Reino Unido estima que la aprobación de

²⁵ — Apartado 59.

nuevas condiciones aplicables a una licencia existente, concedida en virtud de una IDO, no constituye una autorización en el sentido de la Directiva 85/337 y sostiene que cabe equiparar la situación del presente asunto a la de los proyectos calificados como «pipe-line», es decir proyectos cuyo procedimiento de autorización ha sido iniciado antes del 3 de julio de 1988, fecha de expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva, y que se encontraba todavía vigente en dicha fecha. El Reino Unido recuerda que el Tribunal de Justicia ha admitido que la Directiva no se aplica a tales proyectos.

de 1988 y que se encuentra todavía en curso en dicha fecha. Esta solución se adoptó porque la Directiva 85/337 no prevé medidas transitorias a favor de tales proyectos. Además, dicha Directiva tiene en gran medida por objeto proyectos de una dimensión determinada cuya realización requiere muy a menudo un período de tiempo largo. El Tribunal de Justicia ha considerado que, en consecuencia, no sería oportuno que procedimientos ya complejos a nivel nacional y formalmente iniciados antes del 3 de julio de 1988 se vean lastrados y retrasados a consecuencia de requisitos específicos exigidos por dicha Directiva, y que situaciones ya formadas se vean afectadas por ello.²⁷

41. Por su parte, la Sra. Wells y la Comisión consideran que la situación del presente asunto no es equiparable a la de los proyectos «pipe-line» y que se ha expedido una nueva autorización en el sentido de la Directiva 85/337. Comparto también esta tesis.

42. Procede recordar que la jurisprudencia relativa a los proyectos «pipe-line» ha sido desarrollada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania,²⁶ y después aclarada en la sentencia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, antes citada. Según esta jurisprudencia, el principio enunciado en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, según el cual los proyectos que pueden tener repercusiones notables en el medio ambiente deben someterse a una evaluación medioambiental, no se aplica a los proyectos cuyo procedimiento de autorización ha sido iniciado antes del 3 de julio

43. Ahora bien, en el presente asunto, no cabe considerar la reanudación de la explotación de Conygar Quarry a raíz de las decisiones del Secretary of State y de la MPA adoptadas en 1997 y en 1999 como un proyecto cuyo procedimiento de autorización ha sido iniciado antes del 3 de julio de 1988 y que se encontraba todavía en curso en dicha fecha. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que los propietarios de Conygar Quarry obtuvieron en 1947 una verdadera licencia de explotación, en virtud de una IDO, y que dicha licencia seguía siendo válida el 3 de julio de 1988. Sin embargo, dicha licencia quedó sin efecto con arreglo a la Ley de 1991, ya que, conforme a dicha Ley, debido a que durante los dos años anteriores al 1 de mayo de 1991 no había tenido lugar ninguna actividad significativa, no podía reanudarse ninguna explotación antes de

26 — Asunto C-431/92, Rec. p. I-2189, apartado 32.

27 — Sentencia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, antes citada (apartados 23 y 24).

que se fijaran con carácter definitivo las nuevas condiciones de ésta.²⁸

44. Además, de los hechos y del marco jurídico del litigio principal, resulta que los propietarios de Conygar Quarry, después del 3 de julio de 1988, llevaron a cabo ante las autoridades nacionales competentes los trámites necesarios para ser autorizados de nuevo a extraer materiales en dicho yacimiento. Asimismo, de ello resulta que son las resoluciones dictadas por el Secretary of State el 25 de junio de 1997 y por el MPA el 8 de julio de 1999 las que han permitido reanudar dicha actividad y que estas resoluciones han definido de manera precisa y pormenorizada las condiciones en las que puede ejercerse dicha actividad. Además, estas decisiones pueden ser impugnadas. De ello deduzco que los propietarios de Conygar Quarry han obtenido una nueva decisión por parte de las autoridades competentes que les concede el derecho a realizar su proyecto de extracción de materiales, según se prevé en la definición del concepto de autorización que se recoge en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.²⁹

45. Esta tesis me parece conforme a los objetivos de la Directiva que, con arreglo a su sexto considerando y de conformidad con su artículo 2, persigue someter al principio de evaluación previa todo proyecto que pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Asimismo,

este análisis se inscribe en la línea de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que pretende conferir a la Directiva un ámbito de aplicación amplio. De este modo, en la sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros,³⁰ el Tribunal de Justicia ha estimado que el mero hecho de que la Directiva 85/337 no mencione expresamente las modificaciones de los proyectos del anexo II, al contrario que las modificaciones de los proyectos que figuran en el anexo I, no permite deducir que aquéllas no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva. El Tribunal de Justicia ha considerado que el concepto de modificación de proyecto está comprendido en las disposiciones de la Directiva, incluso en lo que respecta a los proyectos del anexo II, debido a que se menoscabaría su objetivo si la calificación de modificación de proyecto permitiera que determinados trabajos u obras eludieran la obligación de realizar un estudio de repercusiones, siendo así que, debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, dichos trabajos u obras pueden tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente.³¹

46. A la vista de todos estos elementos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que la fijación de condiciones de explotación aplicables a una licencia de explotación minera antigua constituye una autorización en el sentido de dicha disposición cuando la licencia de explotación antigua

28 — Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

29 — Es asimismo la conclusión a la que ha llegado la House of Lords en su decisión *R. v. North Yorkshire County Council*, ex parte Brown, antes citada.

30 — Asunto C-72/95, Rec. p. I-5403.

31 — Apartado 39.

ha sido privada de sus efectos en 1991 y la explotación no puede reanudarse mientras dichas condiciones de explotación no hayan sido fijadas con carácter definitivo.

embargo, sin la aprobación por la MPA de tales condiciones reservadas el 8 de julio de 1999, la explotación no puede reanudarse.³²

C. Sobre la segunda cuestión prejudicial

47. En su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si, en caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, cuando las condiciones de explotación aplicables a una licencia de explotación minera antigua han sido adoptadas en dos fases, la fijación de las condiciones detalladas en la primera fase puede constituir una autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337.

48. Según dicho órgano jurisdiccional, el problema se plantea debido a que, conforme a su sistema jurídico nacional, el principio de la autorización de la reanudación de la explotación se adquirió en la fase de la fijación de las condiciones principales por el Secretary of State el 25 de junio de 1997. Ello entraña que la fijación por la MPA de las condiciones reservadas no puede sobrepasar los parámetros determinados por el Secretary of State. Sin

49. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la circunstancia según la cual la explotación de Conygar Quarry no puede reanudarse sin que las condiciones reservadas sean fijadas por la MPA no constituye el criterio decisivo para afirmar si la fijación de tales condiciones reservadas constituye o no una autorización en el sentido de la Directiva 85/337. La cuestión decisiva, cuando el procedimiento administrativo aplicable a la realización de un proyecto comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 incluye varias fases, se refiere al extremo de en qué momento, durante dicho procedimiento, cabe considerar que se han alcanzado los objetivos de dicha Directiva.

50. En efecto, en la sentencia de 19 de septiembre de 2000, *Linster*,³³ se preguntó al Tribunal de Justicia sobre la interpretación del concepto de acto legislativo nacional específico, que figura en el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337, cuyos efectos son comparables a los de una autorización en el sentido de dicha Directiva. En este asunto, se trataba de determinar si el concepto de acto legislativo nacional específico incluye una ley, adoptada por un Parlamento tras unos debates públicos, que autoriza la construcción de una autopista sin, no obstante,

32 — Resolución de remisión, apartado 8.

33 — Asunto C-287/98, Rec. p. I-6917.

definir su trazado. El Tribunal de Justicia ha declarado que dicho concepto engloba una ley de ese tipo «cuando el procedimiento legislativo haya permitido alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva 85/337, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, y las informaciones de que disponía el Parlamento, en el momento de adoptar el proyecto detallado, fueran equivalentes a las que deberían haberse facilitado a la autoridad competente en el marco de un procedimiento ordinario de autorización de proyectos». ³⁴ El Tribunal de Justicia ha estimado que, aunque el acto legislativo no apruebe el trazado de la autopista que se proyecta construir, por ejemplo cuando se hayan estudiado detalladamente distintas variantes de dicho trazado, sobre la base de informaciones proporcionadas por el titular del proyecto, así como por las autoridades y el público interesados, el legislador ha reconocido que estas variantes tienen unas repercusiones equivalentes sobre el medio ambiente. ³⁵

51. Además, con arreglo a su primer considerando, la Directiva 85/337 persigue que, dentro del proceso de decisión, la autoridad competente tenga en cuenta las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto de que se trata lo antes posible.

52. Deduzco de estos elementos que, en el supuesto de que, como en el presente

asunto, el procedimiento de autorización pase por dos fases que comprendan, una, la determinación de las condiciones principales de explotación y, la otra, la fijación de determinadas condiciones detalladas, la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente debe producirse desde la primera fase. A la vista de la postura adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Linster* y otros, antes citada, es asimismo posible admitir que la autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 se adopta en el momento de la fijación de las condiciones principales si se han cumplido los objetivos de dicha Directiva. Ello supone que todos los elementos del proyecto de que se trata que puedan tener repercusiones sobre el medio ambiente deben ser objeto de una evaluación previa en las condiciones previstas en dicha Directiva. ³⁶

53. A este respecto, procede recordar que, según el sexto considerando de la Directiva 85/337, esta evaluación debe efectuarse tomando como base la información proporcionada por el maestro de obras, así como el dictamen de las autoridades y el público interesados en el proyecto. Con arreglo al artículo 5, apartado 2, y al anexo III de la misma Directiva, las informaciones que el titular del proyecto debe proporcionar contendrán al menos una descripción del proyecto que incluya informaciones relativas a su emplazamiento, concepción y dimensiones, una descripción de las medidas previstas para evitar y reducir los efectos negativos importantes y, si fuere posible, remediarlos,

34 — Punto 3 del fallo.

35 — Sentencia *Linster* y otros, antes citada (apartado 58).

36 — Véase, en este sentido, la sentencia *WWF* y otros, antes citada (apartado 60).

así como los datos necesarios para identificar y evaluar los efectos principales que el proyecto pueda tener sobre el medio ambiente.³⁷ Asimismo se desprende de los artículos 6 y 8 que dichas informaciones deben ponerse a disposición del público interesado, que éste debe haber podido expresar su opinión y que todos estos elementos deben tenerse en cuenta por la autoridad competente en el marco de la autorización del proyecto.

54. Por tanto, sólo si las repercusiones sobre el medio ambiente de las condiciones pendientes de fijación han sido ya objeto de una evaluación por la autoridad competente según las modalidades antes indicadas en el marco de la decisión que determina las condiciones principales, esta decisión podrá considerarse la autorización a que se refiere el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337. En su defecto, dicha evaluación deberá ser completada con el fin de aprobar el resto de las condiciones y será la decisión que fije dichas condiciones la que deberá considerarse la autorización en el sentido de dicha Directiva.

55. En las circunstancias del presente asunto, corresponde al juez nacional determinar en qué fase del procedimiento administrativo se han logrado los objetivos de la Directiva 85/337.³⁸ En el presente asunto, debido a que no se ha llevado a cabo ninguna evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, no entiendo cómo el órgano jurisdiccional remitente puede estimar que se han conseguido los

objetivos de la Directiva en el momento de la adopción de la decisión del Secretary of State de 25 de junio de 1997. En consecuencia, si las condiciones fijadas por la MPA en su decisión de 8 de julio de 1999 podían tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente,³⁹ la MPA, con arreglo a la Directiva, estaba obligada a disponer que se llevara a cabo una evaluación previa de dichas repercusiones. Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente apreciar si las condiciones establecidas por la MPA el 8 de julio de 1999 podían tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

56. Habida cuenta de estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que, cuando las condiciones de explotación aplicables a una licencia de explotación minera antigua han sido adoptadas en dos fases, la fijación de las condiciones detalladas en la última fase constituye una autorización en el sentido de dicha disposición cuando estas condiciones pueden tener repercusiones sobre el medio ambiente y tales repercusiones no han sido objeto de una evaluación por la autoridad competente con arreglo a las modalidades previstas en dicha Directiva en el marco de la decisión que fija las condiciones principales.

37 — Sentencia Linster y otros, antes citada (apartado 55).

38 — Sentencia Linster y otros, antes citada (apartado 58).

39 — En la resolución de remisión (punto 27) se señala que los propietarios de Conygar Quarry debían presentar a la MPA, en particular, un plan sobre la mejora de los accesos, un plan de explotación detallado, un plan de seguimiento de las explosiones y un plan de seguimiento de los niveles de ruido.

D. Sobre la tercera cuestión prejudicial

57. El órgano jurisdiccional remitente plantea la tercera cuestión prejudicial únicamente en el caso de que se responda afirmativamente a la primera cuestión y negativamente a la segunda cuestión. Habida cuenta de la respuesta que propongo a esta última, considero que no procede contestar a la tercera cuestión prejudicial.

E. Sobre la cuarta cuestión prejudicial

58. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si los artículos 1, apartado 2, y 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que, cuando no se han cumplido sus disposiciones, los particulares pueden invocarlas ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro frente a las autoridades nacionales o si los límites impuestos por el Tribunal de Justicia al efecto directo de las Directivas se oponen a que las resoluciones incompatibles con dichas disposiciones sean revocadas o modificadas.

59. Según se desprende de la resolución de remisión, esta cuestión se plantea debido a que el Secretary of State sostiene, en particular, que la adopción de las medidas que solicita la demandante, como la retirada de la licencia de explotación, o la

modificación de las condiciones que rigen esta licencia, obliga al Gobierno del Reino Unido a adoptar medidas que tienen consecuencias negativas para los propietarios de Conygar Quarry. Según el Secretary of State, ello contravendría los límites establecidos por el Tribunal de Justicia al efecto directo de las directivas. De este modo, el Secretary of State ha señalado que, en la sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall,⁴⁰ el Tribunal de Justicia declaró que una directiva no puede crear por sí misma obligaciones con respecto a un particular. Asimismo, pone de manifiesto que, en la sentencia de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen,⁴¹ el Tribunal de Justicia ha declarado que una autoridad nacional no puede ampararse, frente a un particular, en una disposición de una directiva respecto a la cual aún no se ha producido la necesaria adaptación del Derecho nacional.

60. Al igual que la demandante y la Comisión, considero que no cabe acoger las alegaciones del Secretary of State y que procede responder afirmativamente a la primera parte de la cuestión examinada. Baso esta apreciación en los elementos siguientes.

61. Según reiterada jurisprudencia, cuando un Estado miembro no ha adaptado en los plazos señalados una directiva o cuando ha adaptado incorrectamente el Derecho interno a la misma, los particulares pueden invocar contra éste ante el juez nacional las disposiciones de esa directiva que, desde el punto de vista de su contenido, sean

40 — Asunto 152/84, Rec. p. 723.

41 — Asunto 80/86, Rec. p. 3969.

incondicionales y suficientemente precisas.⁴² Es también jurisprudencia consolidada que pueden solicitar al juez nacional, cuando la directiva de que se trate confiere a los Estados miembros un margen de apreciación real, que verifique que éstos no han sobrepasado dicho margen. Procede señalar que esta última posibilidad ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia, en particular, en el marco de la interpretación de la Directiva 85/337, en las sentencias Kraaijeveld y otros, WWF y otros, y Linster y otros.

62. En el presente asunto, ha quedado acreditado que la Sra. Wells tiene derecho a invocar las disposiciones de la Directiva 85/337. Esta posibilidad se desprende de las sentencias antes citadas, en la medida en que la Sra. Wells, como los demandantes en los asuntos que han dado lugar a dichas sentencias, solicita al juez nacional que lleve a cabo un control de la conformidad de una medida de Derecho interno con la Directiva 85/337, control que puede dar lugar a la invalidación de dicha medida. A mi juicio, esta posibilidad puede deducirse también de que las disposiciones de la Directiva 85/337 que obligan a los Estados miembros a someter la autorización de los proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente a un estudio previo de dichas repercusiones, en el marco del cual las personas interesadas deben poder dar su opinión, presentan un carácter suficientemente preciso.

63. El corolario de dicho derecho concedido a los particulares es la obligación de los Estados miembros, establecida en el artículo 10 CE, de adoptar todas las medidas generales o particulares para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. Entre estas obligaciones se encuentra la de eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del Derecho comunitario.⁴³ Este derecho se impone a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas las jurisdiccionales. En efecto, según reiterada jurisprudencia, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el marco de sus competencias, las disposiciones de Derecho comunitario, garantizar la plena eficacia de tales normas y proteger los derechos que confieren a los particulares.⁴⁴ Por consiguiente, incumbe al juez nacional revocar cualquier medida de Derecho interno que se oponga a la plena eficacia de las normas comunitarias.⁴⁵ Esta obligación se impone frente a los principios de efecto directo y de primacía.⁴⁶

64. De ello se desprende que, cuando se han incumplido las disposiciones de la Directiva 85/337, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales y a las autoridades administrativas nacionales, según el

42 — Sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53), y de 4 de diciembre de 1997, Kampelmann y otros (asuntos acumulados C-253/96 a C-258/96, Rec. p. I-6907), apartado 37. Véase, como ejemplo de aplicación reciente, la sentencia de 10 de abril de 2003, Steffensen (C-276/01, Rec. p. I-3735), apartado 38.

43 — Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 36.

44 — Sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629), apartado 16, y Francovich y otros, antes citada (apartado 32).

45 — Sentencia Simmenthal, antes citada (apartado 22), y de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, Rec. p. I-2433), apartado 20.

46 — Sentencias antes citadas Simmenthal (apartados 14 a 18), y Factortame y otros (apartado 18).

Tribunal de Justicia ha declarado en las sentencias antes citadas Kraaijeveld y otros, y WWF y otros, adoptar todas las medidas necesarias, generales o particulares, para que el proyecto de que se trata se someta a un estudio de repercusiones sobre el medio ambiente.

65. A mi juicio, en ningún caso los límites impuestos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al efecto directo de las directivas pueden ser contrarios al cumplimiento de esta obligación. Procede recordar cuáles son dichos límites.

66. En la sentencia Marshall, antes citada, el Tribunal de Justicia ha declarado que el carácter obligatorio de una directiva, según se desprende del artículo 249 CE, sólo existe frente a cualquier Estado destinatario. De ello ha deducido que «una directiva no puede crear por sí misma obligaciones a cargo de un particular, y que lo dispuesto en una directiva no puede pues ser invocado contra dicha persona». ⁴⁷ De esta afirmación, según la cual una directiva sólo puede tener efecto vertical «ascendente», la jurisprudencia ha deducido dos consecuencias. En primer lugar, las directivas no tienen efecto directo «horizontal», es decir, que no pueden ser invocadas como tales por un particular en un litigio frente a otro particular. Según el Tribunal de Justicia, ampliar la jurisprudencia sobre la invoca-

bilidad de las directivas frente a las autoridades públicas al ámbito de las relaciones entre los particulares «equivaldría a reconocer a la Comunidad la facultad de establecer con efectos inmediatos obligaciones a cargo de los particulares, cuando sólo tiene dicha competencia en aquellos supuestos en que se le atribuye la facultad de adoptar reglamentos». ⁴⁸ En segundo lugar, las directivas no pueden tener un efecto directo vertical «descendente», lo que significa que una autoridad nacional no puede invocar frente a un particular una disposición de una directiva a la que no se ha adaptado todavía el Derecho nacional. ⁴⁹

67. Ninguno de estos principios jurisprudenciales se opone, a mi juicio, a que las medidas solicitadas por la Sra. Wells como la anulación de la licencia de explotación o la modificación de las condiciones definidas en 1997 y en 1999, sean adoptadas por las autoridades nacionales competentes.

68. En primer lugar, por lo que se refiere al principio de falta de efecto directo horizontal de las directivas, no constituye un obstáculo ya que el litigio principal no es entre la Sra. Wells y los propietarios de Conygar Quarry, sino entre ésta y una

48 — Sentencia de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), apartado 24. Véanse, asimismo, las sentencias de 7 de marzo de 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Rec. p. I-1281), apartado 20, y de 14 de septiembre de 2000, Collino y Chiappero (C-343/98, Rec. p. I-6659), apartado 20.

49 — Sentencias de 11 de junio de 1987, Pretore di Salò (14/86, Rec. p. 2545), apartado 19, y Kolpinghuis Nijmegen, antes citada (apartado 10).

47 — Apartado 48.

entidad estatal.⁵⁰ Se trata, por tanto, de un supuesto de aplicación típico del efecto directo «vertical» de las directivas. En este supuesto, cabe perfectamente que la resolución que debe ser adoptada por el órgano jurisdiccional competente después de la sentencia interpretativa del Tribunal de Justicia y, en su caso, la adoptada por las autoridades administrativas nacionales en cumplimiento de la resolución nacional, tengan repercusiones sobre los derechos de particulares. A la vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, ni siquiera la seguridad de que así sucederá justifica la denegación al demandante del derecho a invocar las disposiciones de una directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno o a la que se ha adaptado incorrectamente. De este modo, en la sentencia de 22 de junio de 1989, *Fratelli Costanzo*,⁵¹ el Tribunal de Justicia ha admitido el derecho de un participante en un procedimiento de adjudicación de contratos a invocar las disposiciones de una directiva en el marco de un litigio con un municipio destinado a impugnar la decisión de éste de conceder el contrato a un competidor.⁵² Asimismo, en la sentencia de 12 de noviembre de 1996, *Smith & Nephew y Primecrown*,⁵³ el Tribunal de Justicia ha considerado que

un operador económico puede invocar las disposiciones de una directiva para impugnar la validez de una autorización de comercialización de un medicamento concedida a un competidor.

69. Además, por lo que se refiere al principio de falta de efecto directo vertical descendente, éste tampoco puede oponerse a las medidas solicitadas. En efecto, procede recordar que este principio tiene por objeto impedir que un Estado miembro invoque las disposiciones de una directiva mientras que, en contravención de sus obligaciones derivadas de la propia directiva y del artículo 10 CE, no haya adoptado las medidas necesarias para la adaptación a la misma del Derecho interno. En consecuencia, este principio persigue impedir que el Estado de que se trate obtenga una ventaja de su propia omisión.⁵⁴ Sin embargo, no puede oponerse al cumplimiento, por las autoridades competentes, de su obligación de eliminar las consecuencias ilícitas de una violación de las disposiciones de una directiva, por una parte, revocando las medidas nacionales incompatibles con aquéllas y, por otra parte, adoptando las medidas necesarias para que se apliquen las prescripciones contenidas en la directiva. En tal supuesto, no se trata de que el Estado miembro cree obligaciones a cargo de un particular y a su favor basándose en una directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno, sino de adoptar todas las medidas necesarias para la aplicación de ésta.

50 — El Tribunal de Justicia ha ampliado el alcance del efecto directo «vertical» a las directivas por considerar que sus disposiciones pueden invocarse no sólo frente al Estado miembro como tal, sino también frente a organismos o entidades que estén sometidos a la autoridad o al control del Estado, o que dispongan de poderes exorbitantes en relación con los que se derivan de las normas aplicables en las relaciones entre particulares, tales como las entidades territoriales o aquellos organismos a lo que, con independencia de su forma jurídica, se les haya encomendado, en virtud de un acto de la autoridad pública, la prestación de un servicio de interés público, bajo el control de esta última (sentencia *Kampelmann* y otros, antes citada, apartado 46).

51 — Asunto 103/88, Rec. p. 1839.

52 — El órgano jurisdiccional remitente preguntó al Tribunal de Justicia si, al igual que el Juez nacional, una Administración, incluida la municipal, está obligada a aplicar las disposiciones de la directiva de que se trata y a excluir la aplicación de las de Derecho nacional que no se ajustan a ella. Lógicamente, el Tribunal de Justicia estimó que «sería [...] contradictorio considerar a los particulares legitimados para invocar [...] en contra de la Administración pública las disposiciones de una directiva [...] y estimar, no obstante, que a la referida Administración pública no le incumbe la obligación de aplicar la directiva y de inaplicar las disposiciones de Derecho nacional que las infrinjan» (apartado 31).

53 — Asunto C-201/94, Rec. p. I-5819.

54 — El Tribunal de Justicia ha deducido de ello, en particular, que una directiva no puede, por sí sola y con independencia de una ley interna adoptada por un Estado miembro para su aplicación, dar lugar a responsabilidad penal, o agravarla, de quienes la contravengan (sentencias antes citadas *Pretore di Salò*, apartado 20, *Kolpinghuis Nijmegen*, apartado 13, y de 26 de septiembre de 1996, *Arcaro* [C-168/95, Rec. p. I-4705], apartado 37).

70. Admitir la tesis inversa daría lugar a que un Estado miembro que no ha adoptado el Derecho interno a una directiva en los plazos señalados o que lo ha adoptado incorrectamente no podría subsanar ese incumplimiento en todos los supuestos en que la aplicación del Derecho comunitario tuviera como consecuencia crear obligaciones a cargo de los particulares o cuestionar los derechos de éstos. Tal interpretación del principio de falta de efecto directo vertical descendiente llevaría, sin ninguna duda, a cuestionar el principio de primacía del Derecho comunitario reconocido por el Tribunal de Justicia en su sentencia decisiva de 15 de julio de 1964, Costa⁵⁵ como un requisito de la propia existencia de la Comunidad.

71. De ello se deduce que los límites establecidos por la Comunidad al efecto directo de las directivas no son obstáculo para que la Sra. Wells invoque las disposiciones de la Directiva 85/337 ante el juez nacional ni para que las autoridades estatales, jurisdiccionales y administrativas adopten todas las medidas destinadas a eliminar las consecuencias ilícitas de la violación de dicha Directiva y a garantizar el cumplimiento de sus prescripciones en lo que respecta a la explotación de Conygar Quarry. A falta de normativa comunitaria sobre las condiciones en las que debe cumplirse esta obligación, corresponderá a dichas autoridades cumplirla conforme a las normas de Derecho nacional, dentro de los límites que regulan la autonomía procesal de los sistemas nacionales y que

se refieren a los principios de equivalencia y de efectividad.⁵⁶

72. Habida cuenta de estos elementos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuarta cuestión prejudicial que los artículos 1, apartado 2, y 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que, cuando no se hayan cumplido sus disposiciones, los particulares podrán invocarlos ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro frente a las autoridades nacionales, y los límites establecidos por el Tribunal de Justicia al efecto directo de las directivas no constituyen un obstáculo para revocar o modificar las resoluciones incompatibles con tales disposiciones.

F. *Sobre la quinta cuestión prejudicial*

73. El órgano jurisdiccional remitente plantea esta cuestión exclusivamente en el supuesto de que se responda a la cuestión precedente que los límites impuestos por el Tribunal de Justicia al efecto directo de las directivas constituyen un obstáculo para revocar o modificar decisiones incompatibles con las disposiciones de la Directiva 85/337. Habida cuenta de la respuesta que he propuesto al Tribunal de Justicia sobre esta cuestión, considero que no es necesario responder a la quinta cuestión prejudicial.

55 — Asunto 6/64, Rec. pp. 1141 y ss., especialmente, p. 1160.

56 — Sentencia de 16 de mayo de 2000, Preston y otros (C-78/98, Rec. p. I-3201), apartado 31.

V. Conclusión

74. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del modo siguiente a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente:

- «1) El artículo 1, apartado 2, 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, debe interpretarse en el sentido de que la fijación de las condiciones de explotación aplicables a una licencia de explotación minera antigua constituye una autorización en el sentido de esta disposición cuando la licencia de autorización antigua ha sido privada de sus efectos en 1991 y la explotación no puede reanudarse mientras dichas condiciones de explotación no se hayan fijado de modo definitivo.
- 2) Cuando dichas condiciones de explotación han sido adoptadas en dos fases, la fijación de las condiciones detalladas en la segunda etapa constituye una autorización en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 cuando tales condiciones pueden tener repercusiones notables sobre el medio ambiente y dichas repercusiones no han sido objeto de una evaluación por la autoridad competente según las modalidades previstas por dicha Directiva en el marco de la decisión mediante la que se fijan las condiciones principales.
- 3) Los artículos 1, apartado 2, y 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 deben interpretarse en el sentido de que, cuando no se han cumplido sus disposiciones, los particulares pueden invocarlos ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro frente a las autoridades nacionales, y los límites establecidos por el Tribunal de Justicia al efecto directo de las directivas no constituyen un obstáculo para revocar o modificar las resoluciones incompatibles con dichas disposiciones.»