

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. ELEANOR SHARPSTON

presentadas el 19 de mayo de 2011¹

1. Las decisiones relativas a proyectos que puedan tener repercusiones sobre el medio ambiente pueden adoptarse mediante un procedimiento administrativo en el que se garantice la participación (directa) del público a través de una evaluación de impacto medioambiental (en lo sucesivo, «EIM») o mediante un procedimiento legislativo en el que a través del órgano legislativo representativo competente se garantice la participación (indirecta) del público.

«Directiva EIM») en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE.³

3. La Directiva EIM no se aplica a los proyectos cuyos detalles se aprueban mediante un acto legislativo nacional específico. En los presentes asuntos, se adoptó una decisión relativa a un proyecto mediante un procedimiento administrativo que posteriormente fue ratificada mediante un Decreto del órgano legislativo. Por tanto, la cuestión que se plantea es si dicha forma de actuar entra en el ámbito de aplicación de la Directiva EIM.

2. En dichas circunstancias, el presente conjunto de remisiones prejudiciales planteadas por el Conseil d'État belga se refiere a la interpretación de la normativa de la Unión Europea relativa al acceso a la información, a la participación del público y al acceso a la justicia por lo que atañe a la toma de decisiones en materia de medio ambiente, en particular la Directiva 85/337/CEE² (en lo sucesivo,

Normativa internacional

4. La Comunidad Europea, los Estados miembros y otros diecinueve Estados, firmaron el 25 de junio de 1998 el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

3 — Directiva 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 Consejo (DO L 156, p. 17).

a la justicia en asuntos ambientales (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»). El Convenio entró en vigor el 30 de octubre de 2001, fue ratificado por Bélgica el 21 de enero de 2003 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo.⁴

5. El artículo 2 del Convenio de Aarhus define varios términos. En particular, excluye del término «autoridad pública» a los «órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos».

6. El artículo 6 lleva por título «Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas». En esencia, requiere garantizar, de manera eficaz y en el momento oportuno, la información y la participación del público interesado por las actividades propuestas, en todas las fases relevantes de cualquier procedimiento de autorización respecto de las actividades que figuran específicamente en el anexo I o de otras actividades que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente. Las actividades que figuran en el anexo I incluyen la «construcción de vías para el tráfico ferroviario de larga distancia así como de aeropuertos dotados de una pista principal de despegue y de aterrizaje con una longitud de 2.100 metros como mínimo».

7. El artículo 9 tiene por título «Acceso a la justicia» y es del siguiente tenor:

«1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado en aplicación del artículo 4 ha sido ignorada, rechazada abusivamente, en todo o en parte, o insuficientemente tenida en cuenta o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones del presente artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente apartado 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este apartado.

2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesado:

4 — Decisión de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 124, p. 1). El texto del Convenio de Aarhus está reproducido en la página 4 y siguientes del número citado del Diario Oficial.

a) que tengan un interés suficiente o, en su caso,

b) que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición,

podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 más abajo, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5, se considerará suficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior.

Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación.

3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.

4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 precedentes deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.

5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará por que se informe al público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o

judicial, y contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia.»

completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto».

10. El artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIM incluye las siguientes definiciones:

«proyecto:

Normativa de la Unión

8. Antes de la Decisión 2005/370 del Consejo, se adoptaron varias medidas legislativas para incorporar las disposiciones del Convenio de Aarhus en el Derecho comunitario de ese momento, incluidas las modificaciones que introdujo la Directiva 2003/35 en la Directiva EIM.

- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

[dueño de la obra]:

- bien el que solicita una autorización relativa a un proyecto privado, bien la autoridad pública que toma la iniciativa respecto de un proyecto;

Directiva EIM

9. La Directiva EIM tiene por objeto armonizar la evaluación de los efectos en el medio ambiente que pueden derivar de la realización de determinados proyectos. El considerando sexto señala que «la autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo debería concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente; [...] dicha evaluación debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el [dueño de la obra] y eventualmente

autorización:

- la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al [dueño de la obra] el derecho a realizar el proyecto;

el público:

- una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos;

el público interesado:

- el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 [⁵]».

11. El artículo 1, apartado 5, dispone: «La presente Directiva no se aplicará 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 informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo».

12. El artículo 4, apartado 1, de la Directiva sienta el principio de que los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo I de la Directiva se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10.⁶ Dichos proyectos incluyen, en el punto 7, letra a), del anexo I, la «construcción de vías ferroviarias para tráfico de largo recorrido y de aeropuertos cuya pista básica de aterrizaje sea de al menos 2.100 metros de longitud».⁷

13. Los artículos 5 a 10 establecen una serie de obligaciones sustantivas acerca del modo

de llevar a cabo una EIM. En particular: el artículo 5 especifica los requisitos relativos a la información que deben facilitar los dueños de la obra; el artículo 6 establece normas para garantizar que se dé a las autoridades públicas y al público la información adecuada y la oportunidad de participar, de un modo efectivo y a tiempo; el artículo 7 requiere que se informe y consulte a otros Estados miembros cuando un proyecto pueda tener efectos significativos en el medio ambiente de su territorio; y el artículo 8 dispone: «Los resultados de las consultas y la información recogida en virtud de los artículos 5, 6 y 7 deberán tomarse en consideración en el procedimiento de autorización de desarrollo del proyecto».

14. El artículo 10 *bis*, que se corresponde ampliamente con el artículo 9, apartados 2, 4 y 5, del Convenio de Aarhus, es del siguiente tenor:

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

- a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente;

- b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,

5 — El artículo 2, apartado 2, permite que los Estados miembros incluyan la EIM en los procedimientos existentes o que establezcan nuevos procedimientos.

6 — En casos excepcionales y con unos requisitos definidos de modo estricto, los Estados miembros pueden introducir excepciones a dicho requisito de conformidad con el artículo 2, apartado 3, de la Directiva EIM. En los presentes asuntos no se han invocado dichas excepciones.

7 — Parece cuestión pacífica que los proyectos a que se refieren los presentes asuntos están incluidos en el ámbito de aplicación del anexo I.

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

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

Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Se considerará que toda organización no gubernamental que cumple los requisitos contemplados en el apartado 2 del artículo 1 tiene siempre el interés suficiente a efectos de la letra a) del presente artículo o acredita el menoscabo de un derecho a efectos de la letra b).

Las disposiciones del presente artículo no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y no afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial, cuando exista

dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.

Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.

Para aumentar la eficacia de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros garantizarán que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.»

15. En particular de los considerandos sexto, noveno, décimo primero y décimo segundo de la Directiva 2003/35, que introdujo el artículo 10 *bis* en la Directiva EIM, se desprende claramente que la finalidad de ésta y de otras modificaciones era adaptar la Directiva EIM al Convenio de Aarhus, y en particular garantizar la participación adecuada del público en el proceso de toma de decisiones y el derecho a recurso judicial en todas las fases de dichos procedimientos.

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

16. El Conseil d'État es el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo superior en Bélgica, competente para pronunciarse

acerca de la validez de actos administrativos, pero no de los actos legislativos. Las cuestiones planteadas por dicho tribunal surgen en el marco de seis acciones que impugnan una serie de autorizaciones administrativas de urbanismo concedidas entre septiembre de 2003 y septiembre de 2006, relativas a proyectos centrados en el desarrollo de aeropuertos en Bélgica.

17. Al conceder dichas autorizaciones, las autoridades administrativas pertinentes siguieron una serie de trámites procedimentales. Dichos trámites, en sentido amplio, comprendían: a) una solicitud inicial presentada por el director de un proyecto, b) una fase de evaluación, c) una fase de consulta llevada a cabo por el municipio, d) la emisión de varios dictámenes y e) la concesión de la autorización.

18. En todos los casos, los demandantes son residentes o asociaciones locales que interpusieron sus demandas entre enero de 2004 y abril de 2006.

19. El 17 de julio de 2008, el Parlamento de la Región Valona (en lo sucesivo, «Parlamento valón») adoptó el Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (Decreto valón sobre varias autorizaciones para las que existen razones imperiosas de interés general; en lo sucesivo, «Decreto de 17 de julio de 2008»).

20. El Decreto de 17 de julio de 2008 contiene tres conjuntos de disposiciones. En primer lugar, el artículo 1 enumera una serie de obras

relativas a los aeropuertos de Lieja-Bierset y Brussels South Charleroi y a otros determinados enlaces de transporte, en los que se han acreditado «razones imperiosas de interés general». A continuación, los artículos 2 a 4 establecen procedimientos con arreglo a los cuales, para los proyectos comprendidos en la lista, el Gobierno valón debe conceder la autorización de conformidad con la normativa de urbanismo aplicable, que debe ratificar el Parlamento valón. Por último, en los artículos 5 a 17 se ratifican una serie de autorizaciones ya concedidas, de los que son relevantes para el presente procedimiento los artículos 6, 7, 9 y 14.

21. El artículo 6 del Decreto de 17 de julio de 2008 dispone:

«Se ratifica la autorización que sigue, respecto de la cual se han acreditado razones imperiosas de interés general:

- en lo que respecta a las actuaciones y obras de acondicionamiento de las infraestructuras y de los edificios de recepción de aeropuertos regionales, la Orden Ministerial de 13 de septiembre de 2006, por la que se concede una autorización urbanística a la Société régionale wallonne des Transports [...] para el alargamiento de la pista del aeropuerto de Lieja-Bierset».⁸

8 — Objeto de los asuntos C-128/09 y C-129/09.

22. El mismo enunciado aparece, *mutatis mutandis*, en (entre otros):

- Artículo 7 (autorización para el cubrimiento del arroyo Tintia y modificación del relieve del terreno en la parte noreste de la zona aeroportuaria de Charleroi).⁹
- Artículo 9 (autorización medioambiental para el funcionamiento del Brussels South Charleroi Airport).¹⁰
- Artículo 14 (autorización global para la construcción y explotación de las vías tercera y cuarta de la conexión ferroviaria entre Bruselas y Charleroi).¹¹

23. En el curso del procedimiento ante el Conseil d'État, la parte demandada alegó que el Decreto de 17 de julio de 2008, en su condición de acto legislativo que reemplazaba las autorizaciones administrativas, que únicamente podía ser impugnado ante la Cour constitutionnelle, había privado al Conseil d'État de su competencia y a los demandantes de su interés en obtener la anulación de la autorización administrativa. Los demandantes sostenían que no debía tomarse en

consideración la adopción del Decreto por ser contraria al Convenio de Aarhus y a la Directiva EIM.

24. Entretanto, se habían planteado otros procedimientos ante la Cour constitutionnelle (en algunos casos por parte de demandantes en los procedimientos ante el Conseil d'État) para solicitar la anulación del propio Decreto de 17 de julio de 2008.

25. En dichas circunstancias, el Conseil d'État suspendió los procedimientos de los que conocía y planteó cuestiones prejudiciales tanto a la Cour constitutionnelle como al Tribunal de Justicia.

26. Mediante sus cuestiones a la Cour constitutionnelle pretendía, en sustancia, discernir si el Parlamento Valón estaba facultado a) para ratificar las autorizaciones administrativas sin examinar el fondo de las solicitudes o la regularidad del procedimiento y b) actuando de ese modo, evitar que el Conseil d'État ejerciera pleno control judicial de dichas autorizaciones incluso en los supuestos en que dicho control se hubiera solicitado antes de la adopción del Decreto de 17 de julio de 2008.

27. Las cuestiones planteadas ante el Tribunal de Justicia son las siguientes:

«A. ¿Puede interpretarse el artículo 1, apartado 5, de la [Directiva EIM] en el sentido de que excluye de su ámbito de aplicación una normativa –tal como el

9 — Objeto del asunto C-134/90.

10 — Objeto del asunto C-135/09.

11 — Objeto de los asuntos C-130/09 y C-131/09.

[Decreto de 17 de julio de 2008]— que se limita a afirmar que “se han acreditado razones imperiosas de interés general” para la concesión de los permisos de urbanismo, de los permisos de medio ambiente y de los permisos conjuntos relativos a los actos y obras que enumera y que “ratifica” permisos para los que afirma que “se han acreditado razones imperiosas de interés general”?

régimen material como del régimen de procedimiento de autorización de los proyectos sometidos a evaluación de las repercusiones, de las decisiones, de los actos u omisiones que entren dentro del ámbito de aplicación del artículo 6?

B.1. ¿Se oponen los artículos 1, 5, 6, 7, 8 y 10 *bis* de la [Directiva EIM], en su versión modificada, a un régimen jurídico en el que el derecho a realizar un proyecto sujeto a evaluación de las repercusiones se otorga mediante un acto legislativo contra el cual no cabe un recurso ante un órgano jurisdiccional o ante otro organismo independiente e imparcial establecido por la ley, recurso que permita impugnar, en cuanto al fondo y al procedimiento seguido, la decisión que da derecho a realizar el proyecto?

B.2. ¿Debe interpretarse el artículo 9 del Convenio de Aarhus en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de permitir la interposición de un recurso ante un órgano jurisdiccional o ante otro organismo independiente e imparcial establecido por la ley para poder impugnar la legalidad, en relación con cualquier cuestión de fondo o de procedimiento tanto del

B.3. Habida cuenta del Convenio de Aarhus, ¿debe interpretarse el artículo 10 *bis* de la [Directiva EIM], en su versión modificada, en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de permitir la interposición de un recurso ante un órgano jurisdiccional o ante otro organismo independiente e imparcial establecido por la ley para poder impugnar la legalidad de las decisiones, de los actos u omisiones, en relación con cualquier cuestión de fondo o de procedimiento tanto del régimen material como del régimen de procedimiento de autorización de los proyectos sometidos a evaluación de las repercusiones?»¹²

28. Por último, el Conseil d'État resolvió que, cuando recibiera las respuestas tanto de la Cour constitutionnelle como del Tribunal de Justicia, se redactaría un informe adicional y

12 — Ante el Tribunal de Justicia se han presentado cuestiones idénticas en otras tres remisiones en asuntos relativos a los artículos 15, 16 y 17 del Decreto de 17 de julio de 2008, que han sido acumulados por el Tribunal de Justicia y suspendidos mientras se sustancia el presente procedimiento (asuntos acumulados C-177/09, C-178/09 y C-179/09, Poumon Vert de la Hulpe y otros; DO C 180, p. 30 a 32).

se invitaría a las partes a formular alegaciones definitivas.

Admisibilidad

29. La Cour constitutionnelle, por su parte, examinó conjuntamente las demandas que se le plantearon directamente y las cuestiones que le remitió el Conseil d'État, y remitió ella misma al Tribunal de Justicia varias cuestiones relativas a la interpretación del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIM.¹³ Dado que esa remisión prejudicial se recibió poco después de que se hubiera cumplido un año desde el inicio del presente procedimiento, y dado que el objeto de las cuestiones coincide parcialmente, el Tribunal de Justicia decidió tramitar en primer lugar la presente remisión prejudicial.

31. El Gobierno belga sostiene que las peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles. En primer lugar, alega que a) los elementos fácticos y jurídicos que figuran en las resoluciones de remisión no son suficientes para permitir a las partes que lo desean formular observaciones y b) el Conseil d'État no explica las razones por las que resulta necesaria una interpretación del Derecho de la Unión. En segundo lugar, de conformidad con los criterios establecidos en la sentencia CILFIT,¹⁴ alega que a) las disposiciones controvertidas son claras y no necesitan interpretación; b) las cuestiones son irrelevantes y c) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado sobre las cuestiones planteadas.

Primera alegación en cuanto a la admisibilidad

30. En el presente procedimiento, presentaron observaciones escritas las partes demandantes en los asuntos C-128/09 a C-131/09, los Gobiernos belga, griego e italiano, y la Comisión. Los demandantes de los asuntos C-128/09 y C-130/09, uno de los demandantes en los asuntos C-134/09 y C-135/09, los Gobiernos belga y griego y la Comisión presentaron alegaciones orales en la vista del 8 de junio de 2010.

Suficiencia de los elementos fácticos y jurídicos en las resoluciones de remisión

32. El Gobierno belga alega que las resoluciones de remisión no proporcionan a las partes interesadas toda la información necesaria

13 — Asunto C-182/10, Solvay y otros (DO C 179, p. 18).

14 — Sentencia de 6 de octubre de 1982, CILFIT (283/81, Rec. p. 3415).

para formular observaciones útiles. No exponen completamente el régimen introducido por el Decreto de 17 de julio de 2008, cuya comprensión resulta necesaria para responder a la primera cuestión; en particular, no señalan que la Directiva EIM se aplica a los procedimientos administrativos anteriores a la ratificación legislativa. Tampoco explican la función y la competencia de la Cour constitutionnelle en relación con las del Conseil d'État, cuya comprensión es necesaria para responder al resto de cuestiones. En efecto, el modo en que están redactadas las cuestiones induce de hecho a error en ambos aspectos. Por último, en lugar de manifestar su criterio sobre el asunto, el Conseil d'État se limita a exponer la postura de las partes en el procedimiento.

33. Según reiterada jurisprudencia, la información proporcionada en las resoluciones de remisión no sólo debe servir para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia.¹⁵ También resulta de reiterada jurisprudencia que el Tribunal de Justicia no se pronuncia sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni aprecia si es correcta la interpretación que el órgano jurisdiccional remitente efectúa de

éstas.¹⁶ Hay que tener en cuenta dichas consideraciones al valorar las alegaciones del Gobierno belga.

34. Por lo que atañe a la primera de las alegaciones, según las resoluciones de remisión me parece claro que la atención del Conseil d'État en relación con el Decreto de 17 de julio de 2008 se circunscribe a la ratificación de las autorizaciones administrativas existentes, de modo que carecen de relevancia los restantes aspectos de dicho Decreto. Tampoco era necesario especificar que la Directiva EIM se aplicaba a los procedimientos administrativos, dado que dicho extremo se desprende del texto de la propia Directiva.

35. Por lo que respecta a la segunda alegación, es cierto que comprender las funciones y competencias relativas del Conseil d'État y de la Cour constitutionnelle ayuda a apreciar los problemas del procedimiento nacional que están en el origen de las resoluciones de remisión. No obstante, me parece que no es necesario un conocimiento profundo o detallado y que en las resoluciones de remisión figuran con claridad los elementos esenciales, en particular, el riesgo de que mediante una actuación tal vez meramente formal el Parlamento valón pueda privar al Conseil d'État

15 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, Rec. p. I-3633), apartado 20.

16 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de octubre de 2010, *Padawan* (C-467/08, Rec. p. I-10055), apartado 22.

de la competencia sobre las acciones ya pendientes ante éste.¹⁷

36. Tampoco me parece que el modo en que están redactadas las cuestiones lleve al Tribunal de Justicia o a un Estado miembro a confusión en cuanto al objeto de éstas, incluso si el Gobierno belga afirma con razón que aquéllas sugieren un estado de la normativa belga con la que no está de acuerdo. El principal problema de Derecho de la Unión es claramente el del efecto que tiene en el derecho de acceso a la justicia, que garantizan el Convenio de Aarhus y la Directiva EIM, la ratificación mediante actos legislativos de autorizaciones concedidas anteriormente mediante un procedimiento administrativo. Dos Estados miembros formularon observaciones sobre este punto, sin que parezca que se vieran en dificultad apreciable ni por la falta de información contenida en las resoluciones de remisión ni por la redacción de las cuestiones.¹⁸

37. Por último, considero que el hecho que el Conseil d'État exponga las alegaciones de

los demandantes sobre diversos aspectos en lugar de sus propios puntos de vista no vicia en modo alguno las resoluciones de remisión. Dichas alegaciones indican de modo adecuado las razones por las que resulta necesaria una decisión acerca del Derecho de la Unión antes de que el Conseil d'État se pronuncie al respecto.

Suficiencia de la explicación de la necesidad de una interpretación del Derecho de la Unión

38. Al alegar que el Conseil d'État no ha explicado suficientemente la necesidad de una interpretación del Derecho de la Unión, el Gobierno belga se basa en sustancia en la propia jurisprudencia de dicho tribunal, mencionada en las resoluciones de remisión. En su sentencia n° 185.645 de 11 de agosto de 2008 (Deneye), el Conseil d'État determinó que la adopción del Decreto de 17 de julio de 2008 le privó de competencia para pronunciarse acerca de la validez de las medidas que éste ratificó; no obstante, si la Cour constitutionnelle anulara el Decreto (o su artículo relevante), la resolución sobre falta de competencia podrá ser revocada a instancia de las partes. En el presente asunto, el Gobierno belga sostiene que el Conseil d'État debería haber seguido el mismo procedimiento y haber esperado el resultado del procedimiento ante la Cour constitutionnelle, en particular debido a que había remitido a este último órgano jurisdiccional cuestiones relativas al problema de competencia planteado. En consecuencia, en la presente fase de procedimiento las cuestiones remitidas son hipotéticas. El Conseil d'État no ha explicado las

17 — Reconozco que existe un factor que puede haber dificultado ligeramente conocer el contexto relevante, extremo que no puede imputarse a las resoluciones de remisión: las traducciones de dichas resoluciones que el Tribunal de Justicia envió a los Estados miembros en sus propias lenguas omitían pasajes relativos a las remisiones prejudiciales formuladas por la Cour constitutionnelle. No obstante, en las traducciones se indicaban dichas omisiones como tales y a los Estados miembros también se les envió una copia completa del texto original en francés. Además, incluso sin dichos pasajes, me parece que las resoluciones de remisión contenían información suficiente.

18 — Debe reconocerse que el Gobierno italiano describió la primera cuestión como «formulada enigmáticamente», pese a ello, se consideró capaz de formular observaciones.

razones por las que, en dichas circunstancias, resulta necesaria una interpretación del Derecho de la Unión antes de que la Cour constitutionnelle se pronuncie.

necesario remitir dicha cuestión.²⁰ No obstante, en mi opinión, ello no debe ir más allá de exponer dichas razones de un modo comprensible. Tampoco debe prever por adelantado posibles alegaciones de las partes o de Estados miembros acerca de la corrección de dicho enfoque a la luz del Derecho procesal nacional.

39. Puedo estar de acuerdo en que la situación procesal ante los órganos jurisdiccionales nacionales, como he descrito anteriormente,¹⁹ es compleja, y que sería deseable un enfoque más ordenado, y quizá más en conformidad con las normas procesales nacionales. También puedo reconocer que la eficacia procesal mejoraría si ante el Tribunal de Justicia se hubiera acumulado la remisión de la Cour constitutionnelle a los asuntos de los presentes procedimientos, o si se hubieran tramitado conjuntamente. No obstante, considero que ninguna de dichas circunstancias afectan de modo alguno a la admisibilidad de las cuestiones remitidas en el presente procedimiento.

40. Es cierto que en el contexto de la cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, un tribunal que remite una cuestión con carácter prejudicial debe exponer las razones por las que resulta incierta la interpretación del Derecho de la Unión y por las que considera

41. Dado que existen razones evidentes para solicitar un pronunciamiento prejudicial, no incumbe al Tribunal de Justicia ir más allá de dichas razones y aventurarse en el campo del Derecho nacional. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio y han de asumir la responsabilidad de la resolución judicial que deba dictarse, apreciar, en vista de las características específicas de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su resolución como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia.²¹ Además, no corresponde al Tribunal de Justicia, debido al reparto de competencias entre él mismo y los tribunales nacionales, determinar si la resolución de remisión ha sido adoptada de conformidad con las normas de Derecho nacional que regulan la organización de los tribunales y su procedimiento.²²

19 — En los puntos 23 a 29.

20 — Véase, por ejemplo, el auto de 2 de marzo de 1999, Colonia Versicherung y otros (C-422/98, Rec. p. I-1279), apartado 6.

21 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de julio de 2010, Sbarigia (C-393/08, Rec. p. I-6337), apartado 19.

22 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 33, y de 23 de noviembre de 2006, Asnef-Equifax y Administración del Estado (C-238/05, Rec. p. I-11125), apartado 14.

42. En el presente asunto, las razones para solicitar un pronunciamiento prejudicial son suficientemente claras. Ante el Conseil d'État se han ejercitado acciones para impugnar autorizaciones administrativas, materia en la que es competente. Antes de pronunciarse, necesita conocer si, de conformidad con las disposiciones relevantes del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIM, el hecho de que dichas autorizaciones hayan sido ratificadas mediante un acto legislativo le priva de competencia. Pueden existir dudas acerca de si su jurisprudencia anterior, con arreglo a la cual declinó su competencia, era correcta. En mi opinión, dicho problema está lejos de ser hipotético. Por tanto, el Conseil d'État está facultado y, en su condición de órgano jurisdiccional contra cuyas decisiones no cabe recurso con arreglo al Derecho nacional, posiblemente obligado a solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE.

44. Por lo que respecta a las cuestiones A y B1, sostiene que las resoluciones de remisión presuponen incorrectamente que el Parlamento valón adoptó el Decreto en un procedimiento constituido por una sola fase sin evaluar de modo alguno el impacto medioambiental u otras garantías. Una resolución con esa base sería irrelevante para la situación real, la de un procedimiento en dos fases al que se aplica la Directiva EIM.

45. Considero que dicha objeción carece absolutamente de fundamento. De las resoluciones de remisión se desprende claramente que se trata de un procedimiento con dos fases, así como la necesidad de orientación acerca de si, y en qué medida, el Derecho de la Unión permite dejar sin efecto una impugnación contra una autorización administrativa cuando dicha autorización se ratifica posteriormente mediante un acto legislativo.

Segunda alegación sobre la admisibilidad

Relevancia de las cuestiones remitidas

43. El Gobierno belga afirma que las cuestiones son irrelevantes para el resultado del procedimiento ante el Conseil d'État.

46. El Gobierno belga alega que las cuestiones B2 y B3 son irrelevantes en la medida en que no se refieren al Decreto de 17 de julio de 2008 sino a las normas constitucionales y competencias que reparten las atribuciones entre el Conseil d'État y la Cour constitutionnelle. Además, por lo que respecta a la cuestión B3, el artículo 9 del Convenio de Aarhus, que es más completo que el artículo 10 *bis* de la Directiva EIM, es aplicable en Bélgica, y el Tribunal no puede interpretar éste de modo más extenso que aquél.

47. Considero que dichas objeciones son en sí mismas irrelevantes. El Conseil d'État solicita claramente una resolución acerca de las repercusiones de los artículos 9 del Convenio de Aarhus y 10 *bis* de la Directiva EIM sobre la situación procesal de las impugnaciones de que conoce. Una resolución de ese tipo permitirá extraer conclusiones sobre el modo de actuar ante dichas impugnaciones. Por tanto, las cuestiones son relevantes para el resultado del procedimiento ante el Conseil d'État.

es suficientemente clara.²³ Pero el Tribunal de Justicia no puede utilizarlo para motivar su negativa a dar una respuesta a las cuestiones que se le plantean. Si un tribunal de última instancia considera que las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión carecen de claridad, no sólo le está permitido sino que está obligado a remitir la cuestión. Por tanto, el Tribunal de Justicia está en principio obligado a pronunciarse.²⁴ No obstante, si la respuesta no admite duda razonable, el Tribunal de Justicia puede emitir su resolución mediante un auto motivado con arreglo al artículo 104, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. En el presente procedimiento, por el contrario, el Tribunal de Justicia consideró que las cuestiones planteadas debían atribuirse a la Gran Sala.

Acte clair

48. El Gobierno belga alega que el enunciado de las disposiciones del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIM es claro; y que no es necesario que el Tribunal de Justicia interprete las disposiciones controvertidas. En consecuencia, la doctrina del *acte clair* debería haber impedido que el Conseil d'État efectuara una remisión.

Jurisprudencia existente

50. El Gobierno belga sostiene que de la sentencia *WWF y otros*²⁵ pueden deducirse las respuestas a las cuestiones A y B1.

49. Considero que el presente procedimiento ha evidenciado ampliamente que no resulta totalmente claro que las disposiciones se apliquen en las circunstancias del procedimiento principal. No obstante, tanto si se aplican como si no, la referencia a la doctrina del *acte clair* es irrelevante. Un tribunal nacional puede invocar dicho principio para justificar su negativa a remitir una cuestión, basándose en que la respuesta a una cuestión particular ya

51. No obstante, al igual que sucede con la referencia a la doctrina del *acte clair*, dicha alegación es irrelevante por lo que respecta a la admisibilidad de la remisión prejudicial. Aunque un tribunal nacional, incluso cuando no quepa recurso ante sus resoluciones, puede

²³ — Sentencia CILFIT, citada en la nota 14 *supra*, apartado 16.

²⁴ — Véase la sentencia de 19 de abril de 2007, Asemfo (C-295/05, Rec. p. I-2999), apartado 30.

²⁵ — Sentencia citada en la nota 22 *supra*, apartados 55 a 63.

no estar *obligado* a remitir una cuestión cuya respuesta puede deducirse de la jurisprudencia existente, tampoco se le *prohíbe* hacerlo. En tal supuesto, el Tribunal de Justicia tiene la posibilidad de pronunciarse mediante auto motivado con arreglo al artículo 104, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento. Como ya he señalado, el Tribunal de Justicia decidió por el contrario que las cuestiones que se le habían planteado debían atribuirse a la Gran Sala. Además, como quedará claro por mi examen de las propias cuestiones, considero que las respuestas *no pueden* deducirse de la sentencia *WWF y otros*.

un acto legislativo nacional específico, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo». El Conseil d'État pretende dilucidar el significado de dicha disposición en una situación en la que una autoridad administrativa concedió una autorización urbanística, que después fue ratificada mediante un Decreto del poder legislativo competente que se limita a señalar que «se han acreditado razones imperiosas de interés general».

Conclusiones sobre la admisibilidad

52. Por tanto, opino que nada se opone a la admisibilidad de las cuestiones planteadas por el Conseil d'État.

54. Dentro de dicha cuestión aparecen dos subcuestiones implícitas. En primer lugar, si el órgano legislativo adopta un Decreto, en su condición de acto legislativo, ¿significa ello por sí mismo que se le aplica automáticamente la exclusión contemplada por el artículo 1, apartado 5? En segundo lugar, y a la inversa, ¿debe limitarse un tribunal nacional a examinar la redacción utilizada en una medida de ese tipo para determinar si se aplica la exclusión contemplada en el artículo 1, apartado 5; o puede ir más allá del texto, y examinar el modo en que se desarrolló el procedimiento legislativo?

Sobre el fondo

Lógica que subyace tras el artículo 1, apartado 5

Cuestión A

53. El artículo 1, apartado 5, de la Directiva dispone que la misma «no se aplicará a los proyectos detallados adoptados mediante

55. La Directiva EIM, en su versión modificada con el fin de tener en cuenta el Convenio de Aarhus, tiene por objeto mejorar el proceso de toma de decisiones de los órganos

administrativos.²⁶ El elemento de la participación del público que introduce en el proceso es importante para cumplir dicha finalidad. En otras palabras, la Directiva EIM promueve la participación directa del público en los procesos administrativos de toma de decisiones relativas al medio ambiente de los Estados miembros.

56. No obstante, cuando se alcanza una decisión en un procedimiento legislativo, dicha participación del público ya existe. El propio órgano legislativo está integrado por representantes del público elegidos democráticamente. Cuando se alcanza una decisión en dicho órgano, ésta integra la participación indirecta del público, si bien mediante representación.

57. Teniendo en mente este extremo, pasará a examinar el artículo 1, apartado 5, de un modo más detallado.

Redacción del artículo 1, apartado 5

58. El artículo 1, apartado 5, dispone: «La presente Directiva no se aplicará 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 informaciones, se consiguen a través del procedimiento legislativo».

59. El punto fundamental del problema radica en la ambigüedad del vínculo entre la exclusión de los proyectos cuyos detalles se adoptan mediante un acto legislativo nacional específico y la realización de los objetivos de la Directiva mediante el procedimiento legislativo. Dicha ambigüedad da lugar a dos posibles interpretaciones.

60. Según una de las interpretaciones, se presume que el procedimiento legislativo garantiza automáticamente la realización de los objetivos de la Directiva EIM. De ese modo, cuando se adoptan los detalles de un proyecto mediante un acto legislativo nacional específico, los órganos jurisdiccionales nacionales deben considerar que con dicho acto se alcanzan automáticamente los objetivos mencionados.

61. Con arreglo a la otra interpretación, debe entenderse que la disposición expresa un requisito previo: la Directiva EIM no se aplicará a proyectos cuyos detalles han sido adoptados mediante un acto específico de Derecho nacional, *a condición de que* mediante el procedimiento legislativo se alcancen los objetivos de la Directiva. Dicha interpretación supone que el órgano legislativo debe alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva EIM (incluida la puesta a disposición de la información) durante el proceso de toma de

26 — Véanse las exposiciones de motivos de la Directiva 2003/35 y del propio Convenio de Aarhus.

la decisión, antes de que el proyecto pueda quedar excluido de la aplicación de la Directiva en virtud del artículo 1, apartado 5. Ello plantea también la cuestión de qué debe hacer el órgano legislativo para garantizar que se alcanzan dichos objetivos.

62. Ninguna de las interpretaciones está exenta de inconvenientes. La primera puede ampliar indebidamente el alcance de la exclusión legal de una Directiva que pretende mejorar la toma de decisiones en materia de medio ambiente. Ello podría suponer que la exclusión se aplicara incluso cuando el proyecto administrativo tuviera una mínima vestidura legislativa. La segunda interpretación podría implicar un grado de activismo judicial capaz de inducir a confusión acerca de las funciones exactas de los órganos legislativos en los asuntos medioambientales. En su versión más extrema, podría privar de contenido virtualmente a la exclusión al exigir que el órgano legislativo cumpliera los mismos requisitos de procedimiento que una autoridad administrativa.

Sentencias en los asuntos WWF y otros y Linster

63. El Tribunal de Justicia ya se ha pronunciado en dos ocasiones acerca del significado del artículo 1, apartado 5 de la Directiva EIM.

64. En el asunto WWF y otros,²⁷ el Tribunal de Justicia determinó que en el artículo 1, apartado 5 «se establecen dos requisitos para que los proyectos contemplados en la Directiva queden dispensados del procedimiento de evaluación. El primer requisito 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».²⁸

65. En aquella ocasión el Tribunal de Justicia determinó con exactitud, respecto del primer criterio, que «si es un acto legislativo y no una decisión de las autoridades competentes lo que confiere al titular del proyecto el derecho a realizarlo, dicho acto debe ser específico y presentar las mismas características que la autorización contemplada en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva».²⁹ Para que así sea, «*el acto legislativo debe adoptar un proyecto detallado*, a saber, 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».³⁰

66. El Tribunal de Justicia especificó el contenido del segundo requisito (que «se alcancen los objetivos de la Directiva, incluido el objetivo de la disponibilidad de informaciones, a

²⁷ — Véase la nota 22 *supra*.

²⁸ — Apartado 57 de la sentencia.

²⁹ — Apartado 58 de la sentencia.

³⁰ — Apartado 59 de la sentencia; el subrayado es mío.

través del procedimiento legislativo») de un modo más indirecto, estableciendo: «únicamente respetando [las exigencias especificadas para el primer requisito] podrán alcanzarse a través del procedimiento legislativo los objetivos a que se refiere el segundo requisito» (uniendo así, en cierta manera, los dos requisitos). No obstante, el Tribunal de Justicia sí señaló claramente lo que *no* sería aceptable: «si el acto legislativo específico que adopta, y por tanto autoriza, un proyecto específico no contiene *los datos del proyecto que puedan resultar pertinentes para la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente*, los objetivos de la Directiva se verían en peligro, puesto que cabría la posibilidad de que *un proyecto* con repercusiones potencialmente importantes sobre el medio ambiente *fuera autorizado sin una evaluación previa de dichas repercusiones*». ³¹

67. En la sentencia *Linster*,³² el Tribunal de Justicia confirmó en primer lugar que «los conceptos de “acto legislativo nacional específico” y de “proyecto”, mencionados en el artículo 1, apartado 5, de la Directiva, deben ser objeto de una interpretación autónoma»; ³³ y que «procede interpretar el artículo 1, apartado 5, de la Directiva teniendo en cuenta los objetivos de ésta y tomando en consideración el hecho de que, al tratarse de una disposición que limita el ámbito de

aplicación de la Directiva, debe interpretarse restrictivamente». ³⁴ A continuación el Tribunal de Justicia hizo hincapié en la justificación de la excepción que contempla el artículo 1, apartado 5: «cuando los objetivos de la Directiva, incluido el de la disponibilidad de informaciones, se alcanzan a través de un procedimiento legislativo, la Directiva no se aplica al proyecto de que se trate» ³⁵ (ello es, a mi modo de entender, porque la Directiva no se aplica en dichas circunstancias).

68. A continuación, el Tribunal de Justicia explicó (de un modo más completo que en WWF y otros) la relación entre la finalidad fundamental de la Directiva EIM y el nivel de información que debe poseer el órgano legislativo.

«Como indica su artículo 2, apartado 1, el objetivo esencial de la Directiva es que, antes de concederse una 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.

Según el sexto considerando de la Directiva, la “evaluación debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el [titular del proyecto] y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto”.

31 — Apartado 60; el subrayado es mío.

32 — Sentencia de 19 de septiembre de 2000, *Linster* y otros (C-287/98, Rec. p. I-6917).

33 — Apartado 44.

34 — Apartado 49.

35 — Apartado 51.

Por tanto, los objetivos de la Directiva sólo podrán considerarse alcanzados a través de un procedimiento legislativo cuando el legislador disponga de informaciones equivalentes a las que se facilitarían a la autoridad competente en el marco de un procedimiento ordinario de autorización de proyectos.»³⁶

69. El Tribunal de Justicia completó su análisis recordando que el artículo 1, apartado 5, de la Directiva EIM requiere que el acto legislativo en cuestión sea «un acto específico que adopte un proyecto detallado. Este acto debe, en efecto, acreditar, por su propia redacción, que se han alcanzado los objetivos de la Directiva en relación con el proyecto de que se trate». Además, «no cabe considerar que una Ley adopte un proyecto detallado, a efectos del artículo 1, apartado 5, de la Directiva, cuando, por una parte, no contenga los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente», correspondiendo al Juez nacional determinar si en el caso particular se da esta situación.³⁷

70. Nos detenemos para evaluar la situación.

71. En los asuntos WWF y otros y Linster, el Tribunal de Justicia estableció dos requisitos,

que deben cumplirse ambos antes de que a un acto legislativo se aplique la exclusión contemplada por el artículo 1, apartado 5, y de ese modo, quede fuera del ámbito de aplicación de la Directiva EIM. En primer lugar, los detalles del proyecto deben figurar en un acto legislativo que establezca, de un modo preciso y definitivo, todos los elementos del proyecto relevantes para evaluar el impacto medioambiental. En segundo lugar, con el fin de cumplir los objetivos de protección medioambiental de la Directiva EIM, el órgano legislativo debe disponer –y debe tener en cuenta durante el proceso legislativo– la información equivalente a la que se hubiera presentado a la autoridad competente en un procedimiento ordinario para obtener la autorización de un proyecto, de modo que pueda llevar a cabo la evaluación del impacto medioambiental requerida. Me referiré a ambos requisitos considerados conjuntamente como «doble criterio para la eficacia legislativa».

72. Dicho doble criterio parece favorecer claramente la interpretación con arreglo a la cual el artículo 1, apartado 5, contiene el requisito previo de que los objetivos perseguidos por la Directiva EIM deben alcanzarse mediante el proceso legislativo, en lugar de una presunción de que se alcanzan de ese modo. El Tribunal de Justicia también ha señalado que considera importante si la participación pública que pretende la Directiva EIM se alcanza mediante dicho proceso legislativo.

36 — Apartados 52 a 54.

37 — Apartados 56 a 58.

Aplicación de la jurisprudencia existente al presente asunto

73. Las sentencias en los asuntos WWF y otros y Linster proporcionan el marco para la evaluación que deben llevar a cabo los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, en principio, dicho marco puede aplicarse por analogía a los presentes asuntos (adopción *ex post* por el órgano legislativo de proyectos administrativos, y no autorización *ex ante* de los proyectos), pese a las modificaciones que la Directiva 2003/35 introdujo en la Directiva EIM (que reforzó las disposiciones relativas a la participación del público en particular añadiendo en el artículo 10 *bis* los requisitos de un recurso judicial pero que no modificó las finalidades de la Directiva EIM).

74. A primera vista, según lo establecido en las sentencias WWF y otros y Linster resulta sencillo responder a la primera cuestión planteada por el Conseil d'État. El Decreto de 17 de julio de 2008 no adopta «un proyecto detallado, a saber, 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». ³⁸ No contiene «los datos necesarios para la evaluación de las repercusiones de dicho proyecto», ni «acredita por su propia redacción, que se han alcanzado los objetivos de la Directiva

en relación con el proyecto de que se trate». ³⁹ En lugar de ello, las disposiciones relevantes del Decreto de 17 de julio de 2008 se limitan a señalar que ratifican la autorización administrativa ya concedida para una serie de proyectos respecto de los cuales «se han acreditado razones imperiosas de interés general».

75. Hasta aquí parece claro —pero sugiero que la aplicación del artículo 1, apartado 5, de la Directiva EIM no puede depender de si el redactor de la medida legislativa en cuestión fue suficientemente hábil y bien informado para conseguir que la redacción de la medida cumpliera precisamente dichos criterios. Si ello fuera suficiente, los proyectos que no hubieran sido discutidos adecuadamente por el órgano legislativo podrían no obstante redactarse de un modo que les permitiera superar el control. Por el contrario, los proyectos que ciertamente hubieran sido discutidos plenamente podrían no ser conformes con el criterio para la exclusión de la Directiva EIM con arreglo al artículo 1, apartado 5, por el mero hecho de que el modo en que en ese Estado miembro se redactan las medidas legislativas no facilitara que la medida legislativa resultante sea lo suficientemente detallada.

76. Además, a mi modo de entender, las discusiones de un proyecto en un procedimiento legislativo van a menudo (si no siempre) precedidas por un mayor o menor grado de actividad administrativa que prepara el terreno

38 — WWF y otros, apartado 59.

39 — Linster, apartados 56 y 57.

para el debate sucesivo. Si no me equivoco, parece probable que el expediente que se presenta ante el órgano legislativo para que adopte la decisión pueda no contener necesariamente la misma información precisa y con los mismos detalles que la que se habría examinado en un procedimiento puramente administrativo. Del mismo modo puede –o no– contener información equivalente a la que se hubiera presentado a la autoridad competente en un procedimiento ordinario (es decir, administrativo) para la autorización de un proyecto (la segunda parte del doble criterio).

77. Las presentes referencias permiten que la Gran Sala pueda reexaminar y aclarar los pronunciamientos de las sentencias de los asuntos WWF y otros y Linster.

78. Tomaré como punto de partida la observación útil formulada por el Abogado General Léger en el asunto Linster: «Al hacer una excepción con los proyectos de obras adoptados mediante un acto legislativo, el legislador comunitario no pretendió establecer un criterio formal que permita a los Estados miembros dispensar a estos proyectos de la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, de la información y de la consulta a

la población interesada, por la sola razón de la naturaleza de dicho acto y de la cualidad de la autoridad que lo aprobó. Sólo se excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva los actos legislativos que ofrecen garantías idénticas a las que se habrían exigido al amparo de la Directiva».⁴⁰

79. Estoy de acuerdo. La Directiva EIM no establece de formalismos. Su finalidad es proporcionar una evaluación de impacto medioambiental eficaz a todos los proyectos de gran envergadura; y, en su versión modificada, garantizar la participación adecuada del público en el proceso de toma de decisiones. Allí donde el procedimiento legislativo funciona de un modo normal y correcto, se ofrecen –mediante el funcionamiento de la democracia representativa– las mismas garantías que las que se requiere la Directiva EIM.

80. Resulta evidente que el procedimiento de examen que seguirá el órgano legislativo puede diferir del establecido en los artículos 5 a 10 de la Directiva EIM. Los órganos jurisdiccionales nacionales no están obligados a verificar que el proceso que sigue el órgano legislativo es el mismo que debería seguir el

40 — En el punto 114 de sus conclusiones.

órgano administrativo que evaluaría el mismo proyecto. Más bien, deben considerar si el procedimiento legislativo ha funcionado correcta y adecuadamente.

Convenio de Aarhus y de los que dieron aplicación a dicho Convenio en el Derecho de la Unión mediante la Directiva EIM, en su versión modificada.

81. Para que un órgano jurisdiccional nacional pueda hacer eso eficazmente, debe ir más allá de la redacción del Decreto.

83. Si, como sugiero, resulta necesario recurrir a un criterio basado en la funcionalidad para evitar el formalismo a la vez que se da un significado real consistente a la cláusula de exclusión del artículo 1, apartado 5, la cuestión que se plantea es: ¿cómo decidir si el procedimiento legislativo ha funcionado adecuadamente?

82. El Tribunal de Justicia ya ha señalado que, cuando un acto legislativo aún deja por completar aspectos importantes de la evaluación de un proyecto *después* de aprobarlo formalmente, en un proceso separado (WWF y otros), o cuando deja sin determinar algún otro aspecto importante del proyecto, tal como la elección del trazado de una autopista (Linster), dicho acto no entra en la exclusión del artículo 1, apartado 5. Sugiero que el razonamiento subyacente en ambas decisiones es que, en dichas circunstancias, no puede afirmarse fundadamente que el órgano legislativo haya tenido en cuenta todos los elementos necesarios para valorar el posible impacto medioambiental del proyecto. Dado que el procedimiento legislativo no ha funcionado adecuadamente, la medida resultante no se ajusta al motivo que sustenta la exclusión. A la inversa, cuando el procedimiento legislativo funciona adecuadamente, debe permitirse que la exclusión legislativa se aplique para respetar las intenciones de los redactores del

84. En mi opinión, para valorar si ello ha sucedido en un caso concreto, el tribunal nacional he de examinar los siguientes aspectos.

- a) entrada: ¿la información facilitada al órgano legislativo era suficientemente detallada e informativa para permitir al órgano legislativo evaluar el posible impacto medioambiental del proyecto propuesto?
- b) proceso: ¿se siguió el procedimiento adecuado y fueron suficientes los tiempos de preparación y de discusión para que sea

plausible concluir que los representantes del pueblo elegidos pudieran examinar y debatir adecuadamente el proyecto propuesto?

- c) salida: ¿la medida legislativa resultante (leída, llegado el caso, en relación con el material de apoyo al que hace referencia) deja claro lo que se autoriza y las limitaciones u obligaciones que se imponen?

85. Un procedimiento legislativo de ese tipo podría (como en los presentes asuntos) implicar que el órgano legislativo se apoye en la actuación previa de un órgano administrativo.

86. En tal caso, el tribunal nacional deberá entonces determinar si, en sustancia, el proyecto ya había sido aprobado (durante el procedimiento administrativo) antes de que llegara al órgano legislativo; o si realmente fue examinado y aprobado con posterioridad, mediante el propio procedimiento legislativo. De nuevo, sugiero que el órgano judicial nacional debe atender al fondo más que a la forma de lo que se hizo en el caso concreto.

87. En resumidas cuentas, siempre que el órgano legislativo disponga del material necesario y cumpla de modo correcto y eficaz su cometido democrático, el procedimiento legislativo alcanzará los objetivos de la Directiva EIM, en su versión modificada. Si se permite que un procedimiento legislativo de esa naturaleza se beneficie de la exclusión del artículo 1, apartado 5 y quede fuera del ámbito de aplicación de la Directiva EIM no se crea, por tanto, ninguna laguna de protección.

88. A la inversa, un procedimiento legislativo que se limita a dar el visto bueno a un procedimiento administrativo anterior que ya ha adoptado las decisiones relevantes no ofrece las mismas garantías que las que exige la Directiva EIM. En consecuencia, no debe beneficiarse de la exclusión del artículo 1, apartado 5.

89. Me parece que dicho enfoque combina el respeto a la finalidad del Convenio de Aarhus y de la Directiva EIM, en su versión modificada, con el respeto a las intenciones del redactor al incluir, en ambos instrumentos, una cláusula de exclusión que abarca las decisiones medioambientales adoptadas por el órgano legislativo en lugar de un órgano administrativo.

Cuestiones B1, B2 y B3

90. Mediante la cuestión B1, el Conseil d'État pregunta si los artículos 1, 5, 6, 7, 8 y 10 *bis* de la Directiva EIM se oponen a un régimen legal en el que el derecho a ejecutar un proyecto sometido a evaluación de impacto medioambiental se concede mediante un acto legislativo contra el que no cabe ningún procedimiento de control judicial para impugnar la legalidad procesal o de fondo de la decisión relevante. No obstante, a la luz del tenor y de la redacción de las disposiciones citadas, me parece que el órgano jurisdiccional remitente pregunta en realidad si, habida cuenta del artículo 1 (en particular, el artículo 1, apartado 5), el artículo 10 *bis* de la Directiva EIM exige que exista un procedimiento de control judicial para verificar si el acto legislativo que concede el derecho a llevar a cabo un proyecto sujeto a una evaluación de impacto medioambiental cumple los requisitos de fondo y de procedimiento que establecen los artículos 5, 6, 7 y 8.

91. Mediante las cuestiones B2 y B3 se pregunta, en esencia, si el artículo 9 del Convenio de Aarhus y/o el artículo 10 *bis* de la Directiva EIM exige a los Estados miembros que establezcan la posibilidad de un control judicial de la legalidad de las decisiones, actos u omisiones, en relación con cualquier norma sustantiva o de procedimiento que regule la autorización de proyectos sujetos a evaluación de impacto medioambiental.

92. De ese modo, mientras con la cuestión A se trata de discernir si la Directiva EIM se aplica a un procedimiento como el controvertido en el presente asunto, las cuestiones B1, B2 y B3 se refieren más en particular a si existe la posibilidad de control judicial de dicho procedimiento e, implícitamente, a las dificultades que pueden surgir en el caso en que diversos órganos jurisdiccionales sean competentes para revisar la legalidad de distintas partes de dicho proceso.

93. A simple vista, puede contestarse fácilmente a dichas cuestiones.

94. En primer lugar, por lo que respecta a la cuestión B1, está claro que la Directiva EIM no se aplica a «proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico». En consecuencia, ninguna de las disposiciones sustantivas de la Directiva puede requerir ningún tipo de control judicial de las autorizaciones concedidas mediante actos comprendidos en dicha definición. El objeto de la cuestión A, es si un acto entra en dicha definición y ya me he referido a ello en dicho contexto. Si un acto no entra en dicha

definición, el artículo 10 *bis* establece las normas acerca de la existencia de un control judicial.

95. La respuesta a las cuestiones B2 y B3, que no se refieren a actos legislativos, es aún más sencilla. Se desprende del tenor literal de los artículos 9 del Convenio de Aarhus y 10 *bis* de la Directiva EIM, que dichas disposiciones exigen a los Estados miembros que establezcan la posibilidad de un control judicial de la legalidad de las decisiones, actos u omisiones incluidas en el ámbito de aplicación de dichos instrumentos, en relación con cualquier norma sustancial o de procedimiento que regule la autorización de proyectos sujetos a evaluación de impacto medioambiental.

96. No obstante, debe señalarse que, como subrayan el Gobierno belga y la Comisión, el tenor literal de dichas disposiciones permite a los Estados miembros un margen de apreciación nada desdeñable para alcanzar los objetivos perseguidos. Existen varias cuestiones que pueden determinarse con arreglo al Derecho nacional, incluido el contenido de determinados conceptos, la fase en la que debe ser posible un control y la naturaleza del organismo competente para llevar a cabo dicho control.

97. No obstante, incluso entendidas en relación con mi análisis de la cuestión A, esas

simples respuestas no resuelven el problema subyacente del que conoce el Conseil d'État. Ante el Tribunal de Justicia no se han presentado en su totalidad las normas detalladas relativas al reparto de competencias entre el Conseil d'État y la Cour constitutionnelle (pese a la información considerable que facilitó el Gobierno belga). Sin embargo, en esencia, parece que el Conseil d'État carece de competencia para conocer del recurso contra actos legislativos como el Decreto de 17 de julio de 2008 mientras que la Cour constitutionnelle, que sí tiene esa competencia, puede no ser necesariamente competente para controlar la conformidad de dicha medida con el Convenio de Aarhus o con la Directiva EIM, a diferencia de la conformidad con normas o principios constitucionales. Si ése es el caso, o si se da una situación similar, ¿existe una laguna de competencia incompatible con cualquiera de los dos instrumentos normativos?

98. En particular, si un órgano jurisdiccional como el Conseil d'État carece de competencia para examinar si una medida como el Decreto de 17 de julio de 2008 es válida a la luz del Convenio de Aarhus o la Directiva EIM, ¿debe tener competencia para determinar si la exclusión de los actos legislativos se aplica a la medida, dado que en ambos casos la

esencia del examen es la misma? Y, si ése no es el caso, ¿debe otro tribunal, como la Cour constitutionnelle, tener competencia para examinar la compatibilidad de la medida con el Convenio de Aarhus o la Directiva EIM?

99. Debemos tener presentes dos cuestiones de principio. En primer lugar, salvo que el Derecho de la Unión imponga normas de competencia —lo que claramente no sucede en el presente asunto— no corresponde al Tribunal de Justicia indicar las normas que deben aplicarse en los Estados miembros. En segundo lugar, con el fin de garantizar que se alcanza el objetivo del acceso a la justicia, debe ser posible que al menos un órgano jurisdiccional sea competente para conocer de una impugnación contra un acto legislativo nacional sobre la base de que no se le aplica la exclusión del artículo 2 del Convenio de Aarhus o el artículo 1, apartado 5, de la Directiva EIM.

100. En dichas circunstancias, parece claro que, si la Cour constitutionnelle es competente, con arreglo a las normas de competencia belgas, para determinar si el Decreto de

17 de julio de 2008 se ajusta a la definición de «acto legislativo nacional específico» en el sentido del artículo 1, apartado 5, de la Directiva EIM como la interpreta el Tribunal de Justicia, y si tiene la competencia exclusiva para ello, no existe pues ninguna laguna competencial y los objetivos perseguidos por el artículo 10 *bis* de dicha Directiva (y por el artículo 9 del Convenio de Aarhus) se alcanzan de modo adecuado —siempre que, en circunstancias como las del presente asunto, el tribunal que conoce de una impugnación contra la autorización administrativa subyacente pueda obtener de la Cour constitutionnelle una resolución sobre este punto. De la resolución de remisión resulta que existe un procedimiento de decisión prejudicial de ese tipo.

101. No obstante, si se limitara la competencia de la Cour constitutionnelle, por ejemplo, a la conformidad con principios constitucionales, y no se extendiera al conocimiento de si un acto legislativo concreto está incluido en la definición del artículo 1, apartado 5, de la Directiva EIM, sería necesario que el Conseil d'État pudiera examinar la cuestión y, si fuera necesario, no tomara en consideración el Decreto de 17 de julio de 2008 para pronunciarse acerca de la legalidad sustancial o procesal de las propias autorizaciones administrativas.⁴¹

41 — Para una situación procesal comparable, aunque no idéntica, véanse las sentencias de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, Rec. p. 629) o de 19 de junio de 1990, *Factortame* y otros (C-213/89, Rec. p. I-2433).

Conclusión

102. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el Conseil d'État como sigue:

- A. El artículo 1, apartado 5, 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, en su versión 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 Directiva 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, excluye de su ámbito de aplicación únicamente los actos legislativos mediante los que el órgano legislativo ha cumplido sustancialmente los objetivos perseguidos por la Directiva.

Cuando se impugnan ante un tribunal nacional autorizaciones administrativas sujetas a la Directiva 85/337, y dichas autorizaciones son acto seguido ratificadas mediante un acto legislativo, resulta necesario tomar en consideración no sólo la redacción del acto referido sino también la sustancia del procedimiento legislativo –en particular la información facilitada al órgano legislativo y el examen de que fue objeto dicha información– con el fin de determinar si se han cumplido dichos objetivos. Si no se han cumplido, el tribunal nacional puede no tomar en consideración dicho acto legislativo y examinar la legalidad de la autorización administrativa en cuanto tal.

- B. En el contexto de dichos procedimientos, los artículos 10 *bis* de la Directiva 85/337 y 9 del Convenio de Aarhus requieren que el tribunal que conoce del asunto esté facultado para determinar, por sí mismo o mediante remisión a otro tribunal que goce de la competencia adecuada, si el acto legislativo está excluido del ámbito de dichos instrumentos normativos dado que con el procedimiento legislativo se han alcanzado los objetivos en cuestión.