

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 3 de marzo de 2011 *

En el asunto C-50/09,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 4 de febrero de 2009,

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Oliver, C. Clyne y J.-B. Laignelot, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Irlanda, representada por el Sr. D. O'Hagan, en calidad de agente, asistido por los Sres. G. Simons, SC, y D. McGrath, BL, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel, A. Borg Barthet y M. Ilešič y la Sra. M. Berger (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;
Secretario: Sr. N. Nanchev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de junio de 2010;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que:

— al no adaptar el Derecho interno al artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175,

p. 40; EE 15/06, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5), y por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO L 156, p. 17) (en lo sucesivo, «Directiva 85/337»),

- al no garantizar que, cuando las autoridades irlandesas encargadas de la ordenación del territorio y la Agencia de protección medioambiental (en lo sucesivo, «Agencia») ostentan facultades decisorias sobre un proyecto, se respeten plenamente los requisitos previstos en los artículos 2 a 4 de esta Directiva, y
- al excluir las obras de demolición del ámbito de aplicación de la normativa por la que se adapta el Derecho interno a la misma Directiva,

Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

² El artículo 1, apartados 2 y 3, de la Directiva 85/337 dispone:

«2. Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

proyecto:

- 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;

[...]

autorización:

la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al [promotor] el derecho a realizar el proyecto.

3. La o las autoridades competentes serán las que los Estados miembros designen a fin de llevar a cabo las tareas que se derivan de la presente Directiva.»

3 A tenor del artículo 2, apartados 1 a 2 *bis*, de dicha Directiva:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4.

2. La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva.

2 *bis*. Los Estados miembros podrán establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de la presente Directiva y los requisitos de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación [...]»

4 El artículo 3 de la misma Directiva establece:

«La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

- el ser humano, la fauna y la flora,

- el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,

- los bienes materiales y el patrimonio cultural,

- la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero.»

5 El artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 85/337 tiene el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, los proyectos enumerados en el Anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el Anexo II, los Estados miembros determinarán:

a) mediante un estudio caso por caso,

o

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

si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

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

6 Los artículos 5 a 7 de dicha Directiva se refieren a la información que se debe recoger y a las consultas que se deben realizar en el procedimiento de evaluación. El artículo 5 trata de la información que debe facilitar el promotor, el artículo 6 de la obligación de consultar a las autoridades con responsabilidades específicas en materia medioambiental, por una parte, y al público, por otra, y el artículo 7 se refiere a la obligación, en caso de proyectos transfronterizos, de informar al otro Estado miembro interesado. El artículo 8 de la misma Directiva precisa que los resultados de estas consultas

y la información recogida deberán tomarse en consideración en el procedimiento de autorización de desarrollo del proyecto.

- 7 Los artículos 9 a 11 de la misma Directiva, relativos a la decisión adoptada al término del procedimiento de autorización, se refieren, respectivamente, a la información al público y a los Estados miembros interesados, al respeto de la confidencialidad en materia comercial e industrial, al derecho del público a presentar un recurso ante un tribunal de justicia y al intercambio de información entre los Estados miembros y la Comisión.

- 8 El artículo 12, apartado 1, de la Directiva 85/337, en su versión originaria, obligaba a los Estados miembros a cumplir sus disposiciones antes del 3 de julio de 1988. En cuanto a las modificaciones introducidas en esta Directiva por las Directivas 97/11 y 2003/35, los Estados miembros estaban obligados a aplicarlas antes del 14 de marzo de 1999 y del 25 de junio de 2005, respectivamente.

Normativa nacional

La Ley de 2000 de ordenación del territorio y desarrollo

- 9 La Planning and Development Act 2000 (Ley de 2000 de ordenación del territorio y desarrollo), en la versión modificada por la Strategic Infrastructure Act 2006 (Ley de 2006 de infraestructuras estratégicas; en lo sucesivo, «PDA»), define el marco jurídico aplicable a la concesión de autorizaciones para la mayor parte de las categorías de

proyectos enumeradas en los anexos I y II de la Directiva 85/337. Para algunos proyectos, la autorización prevista en la PDA, denominada «autorización de ordenación del territorio» y concedida, en principio, por una autoridad local, es la única autorización exigida para realizar el proyecto. En este caso, la PDA establece que las decisiones adoptadas por las autoridades locales son susceptibles de recurso ante el An Bord Pleanála [Consejo nacional de ordenación del territorio (en lo sucesivo, «Consejo»)].

- 10 La parte X de la PDA, que comprende los artículos 172 a 177, está dedicada a las evaluaciones de impacto ambiental. El artículo 176 establece que se definirán mediante reglamento los proyectos que requieran tal evaluación. El artículo 172 dispone que, en los proyectos regulados por las disposiciones reglamentarias adoptadas en virtud del artículo 176, las solicitudes de autorización deberán acompañarse de una declaración de impacto ambiental. De conformidad con el artículo 173, cuando una autoridad encargada de la ordenación del territorio conozca de una solicitud de autorización que incluya una declaración de impacto ambiental, dicha autoridad y, en vía de recurso, el Consejo, estarán obligados a tomar en consideración dicha declaración. El artículo 177 establece que se determinará mediante reglamento la información que se deberá incluir en tal declaración.
- 11 El Planning and Development Regulations 2001 (Reglamento de 2001 de ordenación del territorio y desarrollo), en la versión modificada por el Planning and Development Regulations 2008 (Reglamento de 2008 de ordenación del territorio y desarrollo; en lo sucesivo, «PDR»), adoptado en aplicación, en particular, de los artículos 176 y 177 de la PDA, define las modalidades de aplicación de la PDA.
- 12 La parte segunda del PDR se refiere a los proyectos exentos de evaluación de impacto ambiental. El artículo 6 del mismo remite a este respecto a la parte primera del anexo 2 de dicho Reglamento, la cual, en la categoría 50, contempla «la demolición de un

inmueble o de cualquier otra estructura». Los artículos 9 y 10 del PDR enuncian las condiciones en las que un proyecto, en principio exento, debe ser, no obstante, objeto de un procedimiento de autorización.

- 13 La parte décima del PDR está dedicada a las evaluaciones de impacto ambiental. Su artículo 93, en relación con el anexo 5 de dicho Reglamento, define las categorías de proyectos para las que se exige tal evaluación. El artículo 94 del PDR, que indica la información que debe figurar en las declaraciones de impacto ambiental, tiene el siguiente tenor:

«Las declaraciones de impacto ambiental deberán incluir:

- a) la información especificada en el punto 1 del anexo 6;

- b) la información especificada en el punto 2 del anexo 6, siempre que:
 - i) esta información sea pertinente en una fase dada del procedimiento de autorización por las características concretas del proyecto o del tipo de proyecto de que se trate, y por los elementos medioambientales que puedan resultar afectados, y que

 - ii) la persona o personas que preparen la declaración puedan estar obligadas, en los límites de lo razonable, a reunir esta información, teniendo en cuenta, en particular, los conocimientos y los métodos de evaluación existentes; y

c) un resumen en lenguaje no técnico de la información exigida con arreglo a los puntos a) y b).»

14 El anexo 6 del PDR concreta la información que debe figurar en las declaraciones de impacto ambiental. El punto 2, letra b), de este anexo establece que deberá incluir:

«Una descripción de los aspectos medioambientales que puedan resultar afectados significativamente por el proyecto presentado, incluidos, en particular:

— el ser humano, la fauna y la flora,

— el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,

— los bienes materiales, incluidos el patrimonio arquitectónico y arqueológico, y el patrimonio cultural,

— la interacción entre los factores arriba mencionados.»

15 De conformidad con el artículo 108 del PDR, la autoridad competente en materia de ordenación del territorio estará obligada a comprobar que la información incluida en la declaración de impacto ambiental cumple con los requisitos de dicho Reglamento.

La ley de 1992 de creación de la Agencia

- ¹⁶ La Environmental Protection Agency Act 1992 (Ley de 1992 de creación de la Agencia de protección medioambiental; en lo sucesivo, «EPAA») introdujo, en particular, un nuevo sistema de reducción integrada de la contaminación que obliga a que numerosas actividades industriales posean una autorización concedida por la Agencia. Cuando la actividad es nueva y/o afecta a una nueva construcción, debe obtener también la autorización de ordenación prevista en la PDA.
- ¹⁷ El artículo 98 de la EPAA, que prohibía a las autoridades encargadas de la ordenación del territorio tomar en consideración las cuestiones ligadas a los riesgos de contaminación cuando examinaban las solicitudes de autorización de ordenación del territorio, fue modificado por el artículo 256 de la PDA en el sentido de que, aunque estas autoridades tienen prohibido establecer en las autorizaciones que conceden para actividades que requieren además autorización de la Agencia requisitos que obliguen a una reducción de las emisiones contaminantes, pueden, no obstante, en su caso, denegar la concesión de la autorización de ordenación del territorio por razones medioambientales. Dicho artículo 98, en su versión modificada, prevé la posibilidad de que estas autoridades insten a la Agencia a presentar observaciones, en particular, en lo relativo a la declaración de impacto ambiental. Sin embargo, la Agencia no está obligada a acceder a esta petición.
- ¹⁸ El Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 (Reglamento de 1994 de la Agencia de protección medioambiental; en lo sucesivo, «EPAR») establece la posibilidad de que la Agencia comunique las solicitudes de autorización a las autoridades encargadas de la ordenación del territorio. Sin embargo, la autoridad no estará obligada a responder a dicha comunicación.

La ley de 1930 de monumentos nacionales

- ¹⁹ La National Monuments Act 1930 (Ley de 1930 de monumentos nacionales; en lo sucesivo, «NMA») regula la protección de los vestigios arqueológicos irlandeses más importantes desde el punto de vista cultural, que se califican como «monumentos nacionales». Fue modificada por una ley de 2004 [National Monuments (Amendment) Act 2004], para flexibilizar las limitaciones impuestas por la normativa anterior en el caso de propuestas de modificación o de eliminación de monumentos nacionales.
- ²⁰ El artículo 14 de la NMA otorga al ministro de Medio Ambiente, Patrimonio y Administración Local irlandés (en lo sucesivo, «ministro») la facultad de apreciación en la toma de decisiones que autoricen la destrucción de monumentos nacionales. Cuando, con ocasión de la realización de un proyecto de carretera que ha sido objeto de evaluación de impacto ambiental, se descubre un monumento nacional, el artículo 14 *bis* de la NMA establece que estará prohibido, en principio, realizar cualquier obra en el monumento en espera de instrucciones por parte del ministro. Estas instrucciones pueden referirse a distintas «intervenciones en el monumento», incluida su demolición. En la adopción de estas instrucciones no se prevé ninguna evaluación de impacto ambiental. Sin embargo, el artículo 14 *ter* de la NMA establece que las instrucciones del ministro deberán ser comunicadas al Consejo. Si estas instrucciones disponen que se modifique el proyecto de carretera aprobado, el Consejo estará obligado a examinar si dicha modificación puede tener un impacto ambiental importante. Si aquél considera que sí, deberá exigir la presentación de una declaración de impacto ambiental.

Procedimiento administrativo previo

- 21 Tras examinar una denuncia relativa a la transposición por Irlanda de la Directiva 85/337, la Comisión consideró que este Estado miembro no había adaptado íntegra y correctamente su Derecho interno a esta Directiva y, mediante escrito de 19 de noviembre de 1998, le requirió para que presentara sus observaciones, de conformidad con el procedimiento por incumplimiento. Un segundo escrito de requerimiento fue enviado a Irlanda el 9 de febrero de 2001.
- 22 Examinadas las observaciones recibidas en repuesta a estos escritos de requerimiento, la Comisión dirigió a Irlanda, el 6 de agosto de 2001, un dictamen motivado en el que concluía que este Estado miembro no había adaptado correctamente el Derecho interno a los artículos 2 a 6, 8 y 9 de dicha Directiva. En su respuesta, Irlanda comunicó a la Comisión que se estaban adoptando las modificaciones legislativas necesarias para adaptar el Derecho interno y solicitó una suspensión del procedimiento.
- 23 Tras nuevas denuncias, la Comisión dirigió a Irlanda, el 2 de mayo de 2006, un escrito de requerimiento complementario.
- 24 Disconforme con las respuestas recibidas, la Comisión elaboró, el 29 de junio de 2007, un dictamen motivado complementario, en el que concluía que Irlanda seguía sin adaptar correctamente su Derecho interno a la Directiva 85/337, en particular a los artículos 2 a 4 de la misma, e instaba a este Estado miembro a dar cumplimiento a este dictamen en un plazo de dos meses a partir de su recepción. En su respuesta, Irlanda se ratificó en su postura de que la normativa irlandesa vigente ya constituye una transposición adecuada de esta Directiva.
- 25 La Comisión interpuso entonces el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la primera imputación, basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 3 de la Directiva

Alegaciones de las partes

- ²⁶ A juicio de la Comisión, el artículo 3 de la Directiva 85/337 reviste una importancia fundamental, pues define en qué consiste una evaluación de impacto ambiental, y, por tanto, el Derecho interno debe ser adaptado de manera explícita. Pues bien, las disposiciones que, según Irlanda, realizan una adecuada adaptación del Derecho interno al artículo 3 de la Directiva no son suficientes.
- ²⁷ Así, el artículo 173 de la PDA, que exige que la autoridad encargada de la ordenación del territorio tome en consideración la información incluida en la declaración de impacto ambiental presentada por el promotor, se refiere a la obligación, prevista en el artículo 8 de la Directiva 85/337, de que se tome en consideración la información recogida de conformidad con los artículos 5 a 7 de la misma. En cambio, este artículo 173 no se corresponde con la obligación más amplia, que el artículo 3 de dicha Directiva atribuye a la autoridad competente, de garantizar la realización de una evaluación de impacto ambiental que identifique, describa y evalúe todos los factores contemplados en dicho artículo 3.
- ²⁸ En lo relativo a los artículos 94, 108 y 111 del PDR y al anexo 6 de este Reglamento, la Comisión señala que se limitan, por una parte, a enumerar los elementos sobre los que el promotor debe suministrar información en su declaración de impacto ambiental

y, por otra parte, a enunciar la obligación que tienen las autoridades competentes de comprobar la exhaustividad de dicha información. Las obligaciones previstas en estas disposiciones se distinguen de la impuesta en el artículo 3 de la Directiva a la autoridad competente de realizar una evaluación completa del impacto ambiental.

- 29 En cuanto a la procedencia de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales irlandeses relativa a la aplicación de las disposiciones controvertidas del Derecho nacional, la Comisión señala que, aunque estos órganos jurisdiccionales pueden interpretar las disposiciones ambiguas de modo que sean compatibles con las directivas, no pueden colmar las lagunas jurídicas que existen en la normativa nacional. Por lo demás, los extractos de las decisiones citados por Irlanda se refieren no a la interpretación de esta normativa, sino a la de la propia Directiva 85/337.
- 30 Irlanda rebate la importancia que la Comisión otorga al artículo 3 de dicha Directiva. Éste, redactado en términos genéricos, se limita a indicar que la evaluación de impacto ambiental debe hacerse de conformidad con los artículos 4 a 11 de dicha Directiva. Cuando los Estados miembros adaptan el Derecho interno a dichos artículos 4 a 11, lo adaptan asimismo a este artículo 3.
- 31 Irlanda sostiene que los artículos 172, apartado 1, y 173 de la PDA y los artículos 94 y 108 del PDR y el anexo 6 del mismo adaptan por completo el Derecho interno a las disposiciones del artículo 3 de la Directiva 85/337. Subraya que la Supreme Court (Irlanda) confirmó, en dos sentencias de 2003 y 2007, a saber, respectivamente, O'Connell/ Environmental Protection Agency y Martin/An Bord Pleanála, que el Derecho nacional obliga a las autoridades planificadoras y a la Agencia a evaluar los factores contemplados en dicho artículo 3 y la interacción entre ellos. Estas sentencias, que se deben tener en cuenta para apreciar el alcance de las disposiciones nacionales controvertidas, no colman una laguna jurídica, sino que se limitan a observar que la normativa nacional aplicable impone a las autoridades competentes la obligación de

evaluar los efectos de los proyectos en el medio ambiente en relación con los criterios enunciados en el artículo 3 de la Directiva 85/337.

- 32 Subsidiariamente, Irlanda se refiere al concepto de «planificación adecuada y desarrollo sostenible» previsto en el artículo 34 de la PDA. Se trata del criterio principal que toda autoridad encargada de la ordenación del territorio debe tomar en consideración cuando se pronuncia sobre una solicitud de autorización. Este concepto se suma a todos los criterios contemplados en dicho artículo 34 y en otras disposiciones de la misma Ley, entre ellos el artículo 173 de la misma, cuya aplicación refuerza.
- 33 Por último, Irlanda alega que la Comisión no respeta la facultad de apreciación de que gozan los Estados miembros con arreglo al artículo 249 CE en lo relativo a la forma y a los medios que permiten adaptar el Derecho interno a una directiva. Al exigir que se adapte el Derecho interno literalmente al artículo 3 de la Directiva 85/337, la Comisión desconoce el cuerpo legislativo y jurisprudencial que se ha creado en Irlanda durante 45 años en torno a los conceptos de «planificación adecuada» y de «desarrollo sostenible».

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 34 Con carácter preliminar, procede señalar que la Comisión e Irlanda hacen una lectura divergente del artículo 3 de la Directiva 85/337 y analizan de distinto modo sus relaciones con los artículos 4 a 11 de la misma. La Comisión sostiene que dicho artículo 3 establece obligaciones que trascienden a las exigidas por dichos artículos 4 a 11, mientras que Irlanda considera que se trata únicamente de una disposición redactada

en términos genéricos y que el proceso detallado de evaluación del impacto ambiental se precisa en dichos artículos 4 a 11.

- ³⁵ A este respecto, procede señalar que, aunque el artículo 3 de la mencionada Directiva dispone que la evaluación del impacto ambiental se realizará «de conformidad con los artículos 4 a 11» de la misma, las obligaciones contempladas en dichos artículos son distintas de la prevista en el propio artículo 3.
- ³⁶ El artículo 3 de la Directiva 85/337 atribuye a la autoridad medioambiental competente la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental que debe comprender una descripción de los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores enumerados en los tres primeros guiones de ese artículo y la interacción entre ellos (sentencia de 16 de marzo de 2006, Comisión/España, C-332/04, apartado 33). Como indica el artículo 2, apartado 1, de la misma Directiva, esta evaluación se deberá realizar antes de que se conceda la autorización solicitada para realizar el proyecto.
- ³⁷ Para cumplir con la obligación que dicho artículo 3 le impone, la autoridad medioambiental competente no podrá limitarse a identificar y a describir los efectos directos e indirectos del proyecto en determinados factores, sino que además deberá evaluarlos de forma apropiada, en función de cada caso particular.
- ³⁸ Esta obligación de evaluación se distingue de las obligaciones enunciadas en los artículos 4 a 7, 10 y 11 de la Directiva 85/337 que son, en lo esencial, obligaciones de recogida e intercambio de información, consulta, publicidad y garantía de que exista un recurso judicial. Se trata de disposiciones de naturaleza procedimental, que se refieren únicamente a la ejecución de la obligación sustancial prevista en el artículo 3 de esta Directiva.

- 39 Es preciso reconocer que el artículo 8 de la misma Directiva dispone que los resultados de las consultas y la información recogida en virtud de los artículos 5 a 7 de la misma deberán tomarse en consideración en el procedimiento de autorización de desarrollo del proyecto.
- 40 Sin embargo, no se puede confundir esta obligación de tomar en consideración, al final del proceso decisorio, los datos recogidos por la autoridad medioambiental competente con la obligación de evaluación prescrita en el artículo 3 de la Directiva 85/337. En efecto, esta evaluación, que se debe realizar al inicio del proceso decisorio (sentencia de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, Rec. p. I-3969, apartado 103), conlleva un examen a fondo de la información recogida y una reflexión sobre la oportunidad de completarla, en su caso, con datos adicionales. En consecuencia, esta autoridad medioambiental competente debe entregarse a un trabajo tanto de investigación como de análisis para llegar a una apreciación lo más completa posible de los efectos directos e indirectos del proyecto de que se trata en los factores enumerados en los tres primeros guiones de dicho artículo 3 y de la interacción entre ellos.
- 41 Por consiguiente, se deduce tanto del tenor de las disposiciones controvertidas de dicha Directiva como de la estructura general de la misma que su artículo 3 es una disposición fundamental. No se puede considerar que la mera adaptación del Derecho interno a los artículos 4 a 11 de dicha Directiva suponga una adaptación automática del Derecho interno a dicho artículo 3.
- 42 A la luz de estas consideraciones procede analizar si las disposiciones nacionales invocadas por Irlanda constituyen una adaptación correcta del Derecho interno al artículo 3 de la Directiva 85/337.
- 43 De la lectura del artículo 172 de la PDA, del artículo 94 del PDR y del anexo 6 del mismo resulta que estas disposiciones se refieren a la obligación del promotor de presentar una declaración del impacto que el proyecto puede tener en el medio ambiente, lo que se corresponde, como alega justificadamente la Comisión, con la obligación

que el artículo 5 de la Directiva 85/337 impone al promotor. El artículo 108 del PDR sólo obliga a la autoridad encargada de la ordenación del territorio a comprobar la exhaustividad de dicha información.

- 44 Por lo que respecta al artículo 173 de la PDA, según el cual la autoridad encargada de la ordenación del territorio, cuando conozca de una solicitud de autorización que incluya una declaración de impacto ambiental, deberá tener en cuenta esta declaración y cualquier información adicional que se le suministre, del propio tenor de este artículo se deduce que se limita a enunciar una obligación de la misma naturaleza que la prevista en el artículo 8 de la Directiva 85/337, a saber, la de tomar en consideración los resultados de las consultas y la información recogida en el procedimiento de autorización de desarrollo del proyecto. Esta obligación no se corresponde con la más amplia, impuesta por el artículo 3 de dicha Directiva a la autoridad medioambiental competente, de que la misma realice una evaluación de impacto ambiental que considere los factores enunciados en dicha disposición.
- 45 En estas circunstancias, procede declarar que las disposiciones nacionales invocadas por Irlanda no permiten alcanzar el resultado perseguido por el artículo 3 de dicha Directiva.
- 46 Aunque es cierto que, según jurisprudencia reiterada, la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una adopción formal y literal de sus disposiciones en una norma legal o reglamentaria expresa y específica, y que puede ser suficiente con un contexto jurídico general, siempre que éste garantice efectivamente la plena aplicación de la directiva de un modo suficientemente claro y preciso (véase, en particular, la sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07, Rec. p. I-6277, apartado 54 y jurisprudencia citada), no lo es menos que, de conformidad con una jurisprudencia igualmente reiterada, las disposiciones de una directiva deben ser ejecutadas con indiscutible fuerza imperativa, y con la especificidad, precisión y claridad necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica, la cual

requiere que, en el caso de que la directiva tenga como fin crear derechos a favor de los particulares, los beneficiarios puedan conocer plenamente sus derechos (véase, en particular, la sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 55 y jurisprudencia citada).

⁴⁷ A este respecto, procede señalar que la sentencia de la Supreme Court O'Connell/Environmental Protection Agency, antes citada, interpreta, en efecto, en el pasaje invocado por Irlanda, unas disposiciones de Derecho interno en un sentido conforme a la Directiva 85/337. Sin embargo, según jurisprudencia reiterada, tal interpretación conforme de las disposiciones de Derecho interno no puede, por sí sola, tener la claridad y la precisión necesarias para cumplir la exigencia de seguridad jurídica (véase, en particular, la sentencia de 10 de mayo de 2007, Comisión/Austria, C-508/04, Rec. p. I-3787, apartado 79 y jurisprudencia citada). El pasaje de la sentencia del mismo órgano jurisdiccional nacional Martin/An Bord Pleanála, antes citada, al que también se refiere Irlanda, trata, por su parte, la cuestión de si todos los factores contemplados en el artículo 3 de dicha Directiva se mencionan en los procedimientos de autorización establecidos por la normativa irlandesa. En cambio, no aporta ninguna precisión a la cuestión, decisiva para apreciar la primera imputación, de en qué debe consistir el examen que las autoridades nacionales competentes deben realizar sobre estos factores.

⁴⁸ En cuanto a los conceptos de «planificación adecuada» y de «desarrollo sostenible» a los que también se refiere Irlanda, procede observar que, incluso suponiendo que estos conceptos englobasen los criterios contemplados en el artículo 3 de la Directiva 85/337, no se acredita que exijan que se deban tener en cuenta estos criterios siempre que sea necesaria una evaluación de impacto ambiental.

⁴⁹ De ello se deduce que no se pueden invocar ni la jurisprudencia nacional ni los conceptos de «planificación adecuada» y de «desarrollo sostenible» para colmar la falta de adaptación del ordenamiento jurídico irlandés al artículo 3 de la Directiva 85/337.

- 50 En consecuencia, procede considerar fundada la primera imputación formulada por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre la segunda imputación, basada en que no se garantiza el pleno respeto de los artículos 2 a 4 de la Directiva 85/337 cuando intervienen varias autoridades en el proceso decisorio

Alegaciones de las partes

- 51 La Comisión considera indispensable que la evaluación de impacto ambiental se realice en el marco de un procedimiento global. Pues bien, en Irlanda, tras la creación de la Agencia, determinados proyectos que precisan de tal evaluación están sometidos a dos procesos decisorios distintos: uno, en el que las autoridades encargadas de la ordenación del territorio resuelven cuestiones relativas a la ocupación del suelo, y otro, en el que la Agencia resuelve cuestiones ligadas a la contaminación. La Comisión admite que se puede considerar, como hace la jurisprudencia irlandesa (véase la sentencia de la Supreme Court Martin/An Bord Pleanála, antes citada), que la autorización de ordenación y la autorización de la Agencia constituyen en conjunto una «autorización» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, y no ve objeción alguna a que esta autorización se dé en dos fases sucesivas. Sin embargo, critica que la normativa irlandesa no obligue a las autoridades encargadas de la ordenación del territorio y a la Agencia a coordinar sus actuaciones. A juicio de la Comisión, esta situación es contraria a los artículos 2 a 4 de dicha Directiva.
- 52 En cuanto al artículo 2 de la mencionada Directiva, la Comisión señala que exige la realización de una evaluación de impacto ambiental para los proyectos contemplados en el artículo 4 de esta Directiva «antes de concederse la autorización». Pues bien, la

Comisión considera que existe la posibilidad, según la normativa irlandesa, de que una parte del proceso decisorio se desarrolle sin cumplir este requisito. Por una parte, esta normativa no exige que se presente una solicitud de autorización ante las autoridades encargadas de la ordenación del territorio antes de que se presente la solicitud de autorización a la Agencia, la cual no está facultada para iniciar una evaluación de impacto ambiental. Por otra parte, las autoridades encargadas de la ordenación del territorio no están obligadas, en su evaluación, a tomar en consideración el impacto en materia de contaminación, que podría quedar sin evaluación.

53 Refiriéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 20 de noviembre de 2008, Comisión/Irlanda, C-66/06, apartado 59), la Comisión subraya que no está obligada a esperar a que la aplicación de la ley de adaptación del Derecho interno produzca efectos indemnizables ni a demostrar la existencia de éstos, cuando el propio texto de dicha ley es insuficiente o deficiente.

54 En cuanto al artículo 3 de la Directiva 85/337, la Comisión considera que, cuando son competentes varias autoridades, los procedimientos que sigue cada una de ellas deben garantizar, en su conjunto, la completa realización de la evaluación exigida por dicho artículo 3. Pues bien, la delimitación estricta de las distintas competencias de las autoridades encargadas de la ordenación del territorio, por una parte, y de la Agencia, por otra, tal como prevé la normativa irlandesa, no tiene formalmente en cuenta el concepto de «medio ambiente» en la decisión. Ninguna de las autoridades implicadas en el procedimiento de autorización está encargada de evaluar y tomar en consideración las interacciones entre los factores contemplados en los guiones primero a tercero de dicho artículo 3, que entran, respectivamente, en las esferas de las distintas competencias de cada una de estas autoridades.

- 55 A este respecto, la Comisión, refiriéndose al artículo 98 de la EPAA, en su versión modificada, y a la EPAR, observa que no existe ninguna obligación formal de consulta entre las autoridades competentes durante el procedimiento seguido para la concesión de la autorización por la autoridad encargada de la ordenación del territorio y el seguido para conceder la autorización por la Agencia.
- 56 Para ilustrar su análisis, la Comisión menciona el caso de los proyectos de instalación de una incineradora en Duleek, en el condado de Meath, y de la fábrica de tratamiento de madera en servicio en Leap, en el condado de O'ffaly.
- 57 Remitiéndose a la sentencia de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido (C-98/04, Rec. p. I-4003), Irlanda rebate la admisibilidad de la segunda imputación formulada por la Comisión en apoyo de su recurso, pues, a su juicio, la Comisión no acreditó con detalle por qué motivo el que Irlanda designe dos autoridades competentes vulnera las exigencias de la Directiva 85/337. A su juicio, esta omisión dificultó la preparación de su defensa.
- 58 En cuanto al fondo, Irlanda alega que la consecuencia de la implicación de varias autoridades competentes en el proceso decisorio, proceso que los artículos 1, apartado 3, y 2, apartado 2, de la Directiva 85/337 permiten, es que la participación y las obligaciones de éstas son distintas y que intervienen en fases distintas antes de que se «autorice el proyecto». Basándose en la sentencia de la Supreme Court Martin/An Bord Plaenála, antes citada, Irlanda aduce que esta Directiva no sugiere en ningún sitio que un único órgano competente deba realizar una «evaluación global» del impacto ambiental.
- 59 Irlanda niega que exista una delimitación estricta entre las competencias de ambos órganos decisorios y sostiene que, por el contrario, existe un solapamiento de las mismas. Considera que el concepto de «planificación adecuada y desarrollo sostenible»

al que se refiere la PDA es un concepto muy amplio, que abarca, en particular, la contaminación ambiental. Las autoridades encargadas de la ordenación del territorio están obligadas a evaluar tal contaminación al resolver las autorizaciones de ordenación. Añade que diversas disposiciones confieren expresamente a estas autoridades la facultad de denegar las autorizaciones de ordenación por motivos medioambientales.

⁶⁰ En respuesta a la alegación de la Comisión de que cabe presentar en la Agencia una solicitud de autorización antes de que se haya presentado una solicitud de autorización a la autoridad encargada de la ordenación del territorio y, por tanto, antes de que se haya realizado una evaluación de impacto ambiental, Irlanda alega que la «autorización del proyecto» en Derecho irlandés exige a la vez una autorización de la autoridad competente en materia de ordenación del territorio y una autorización de la Agencia. En estas circunstancias, para los promotores no supondría ninguna ventaja práctica solicitar la autorización a la Agencia sin presentar simultáneamente la solicitud de autorización a la autoridad competente en materia de ordenación del territorio y, por eso, en la práctica, no se produce tal separación de solicitudes.

⁶¹ Por otra parte, contrariamente a lo que afirma la Comisión de que la Agencia no puede iniciar un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en varios supuestos, en particular, en las solicitudes de autorización de recuperación o eliminación de residuos y en las solicitudes de autorización de prevención y control integrados de la contaminación, existe la obligación de presentar ante la Agencia una declaración de impacto ambiental, con independencia de que se haya presentado o no previamente una solicitud de autorización ante la autoridad encargada de la ordenación del territorio. Además, en tales supuestos, la Agencia está expresamente facultada para solicitar información complementaria al solicitante y, en consecuencia, puede pedir información materialmente similar a la incluida en la declaración de impacto ambiental.

- 62 Irlanda considera inapropiada la obligación de que la autoridad competente en materia de ordenación del territorio y la Agencia se consulten siempre. A su juicio, es más adecuado permitir tal consulta, dejando a los órganos decisorios la facultad de apreciar la oportunidad de realizar esta consulta en cada caso concreto.
- 63 Por último, según Irlanda, la sentencia de 20 de noviembre de 2008, Comisión/Irlanda, antes citada, a la que se remite la Comisión para eximirse de probar sus alegaciones, carece de pertinencia en el presente procedimiento. A juicio de Irlanda, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, la presunta infracción se refería al modo en que se había adaptado el Derecho interno irlandés a la Directiva 85/337, mientras que el presente asunto se refiere a la aplicación de la normativa que adapta el Derecho interno a dicha Directiva. Pese a que la normativa irlandesa de evaluación del impacto ambiental ha establecido un sistema completo, la Comisión alega que puede que en la práctica esta normativa no se aplique siempre de modo adecuado. A este respecto, Irlanda considera que la carga de la prueba recae en la Comisión, y ésta no ha probado sus alegaciones. Las referencias a los proyectos de Duleek y de Leap en modo alguno corroboran las alegaciones de la Comisión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad de la segunda imputación

- 64 Según reiterada jurisprudencia, en el marco de un recurso interpuesto sobre la base del artículo 226 CE, tanto el dictamen motivado como el escrito de recurso deben exponer las imputaciones de forma coherente y precisa a fin de que el Estado miembro y

el Tribunal de Justicia puedan comprender exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión alegada, requisito éste necesario para que dicho Estado pueda invocar oportunamente los motivos en los que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-98/04, apartado 18, y de 20 de noviembre de 2008, Comisión/Irlanda, apartado 31).

- ⁶⁵ En el presente asunto, de los elementos obrantes en autos se deduce que, en el procedimiento administrativo previo, tanto los puntos 3.2.2 a 3.2.5 del dictamen motivado de 6 de agosto de 2001 como los puntos 2.17 y 2.18 del dictamen motivado complementario de 29 de junio de 2007 exponen por qué, a juicio de la Comisión, la delimitación estricta entre las distintas competencias atribuidas a las autoridades encargadas de la ordenación del territorio, por una parte, y a la Agencia, por otra, incumple las exigencias de la Directiva 85/337. En ellos se explica que este reparto competencial es incompatible con el hecho de que el concepto de «medio ambiente», en los términos en que debe ser tenido en cuenta en el proceso decisorio previsto por dicha Directiva, conlleve que se tome en consideración la interacción entre los factores que entran en los distintos ámbitos competenciales de cada instancia decisoria.
- ⁶⁶ Este motivo se expone en términos idénticos o similares en los puntos 55 y siguientes del escrito de interposición de recurso que, por otra parte, contiene, en sus puntos 9 a 20, un resumen de las disposiciones pertinentes de la normativa irlandesa.
- ⁶⁷ De estas apreciaciones resulta que las alegaciones que formuló la Comisión en el procedimiento administrativo previo y en el procedimiento contencioso fueron lo suficientemente claras como para que Irlanda pudiera ejercer eficazmente su defensa.

68 En consecuencia, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad planteada por dicho Estado miembro en relación con la segunda imputación formulada por la Comisión.

— Sobre el fondo

69 Con carácter preliminar, procede señalar que, mediante su segunda imputación, la Comisión critica la adaptación de la normativa irlandesa controvertida a los artículos 2 a 4 de la Directiva 85/337 alegando que los procedimientos establecidos por esta normativa no garantizan el pleno respeto de estos artículos cuando en el proceso decisorio intervienen varias autoridades nacionales.

70 En consecuencia, se debe excluir de entrada la alegación de Irlanda de que la Comisión no acredita suficientemente el fundamento fáctico de su recurso. En efecto, como alegó la Comisión, dado que el objeto del recurso por incumplimiento es el modo en que fue adaptado el Derecho interno a la Directiva 85/337 y no el resultado concreto de la aplicación de la normativa nacional correspondiente a esta adaptación, procede comprobar si, como afirma la Comisión, la propia normativa adapta el Derecho interno a esta Directiva de modo insuficiente o incorrecto, sin que sea necesario acreditar los efectos reales de la normativa nacional de adaptación con respecto a proyectos concretos (véase la sentencia de 20 de noviembre de 2008, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 59).

71 El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 define el concepto de «autorización» como la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al promotor el derecho a realizar el proyecto. El apartado 3 de dicho artículo precisa que la o las autoridades competentes serán las que los Estados miembros designen a fin de llevar a cabo las tareas que se derivan de esa Directiva.

- 72 En el marco de la libertad que, en consecuencia, se les ha conferido para determinar las instancias competentes para conceder la autorización en el sentido de dicha Directiva, los Estados miembros pueden decidir confiar esta tarea a varias entidades, lo que, por lo demás, la Comisión ha admitido expresamente.
- 73 El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 85/337 añade que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de esta Directiva.
- 74 Esta disposición conlleva que la libertad conferida a los Estados miembros se extienda a la determinación de las normas de procedimiento y a los requisitos de concesión de la autorización en cuestión.
- 75 Sin embargo, esta libertad sólo puede ejercerse dentro de los límites impuestos por dicha Directiva y siempre que las opciones de los Estados miembros garanticen el pleno respeto de los objetivos que la misma fija.
- 76 Así, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 indica que la evaluación del impacto ambiental debe tener lugar «antes de concederse la autorización». Esto conlleva que el examen de los efectos directos e indirectos de un proyecto en los factores contemplados en el artículo 3 de la misma Directiva y en la interacción entre estos factores se realice íntegramente antes de dicha concesión.
- 77 En estas circunstancias, aunque nada se opone a la opción de Irlanda de confiar la realización de los objetivos de dicha Directiva a dos autoridades distintas, a saber, las autoridades encargadas de la ordenación del territorio, por una parte, y la Agencia, por otra, dicha opción estará condicionada a que las competencias respectivas de

estas autoridades y las normas que regulen su ejecución garanticen que se realiza una evaluación del impacto ambiental completa y en plazo, a saber, antes de que se conceda la autorización en el sentido de dicha Directiva.

- 78 A este respecto, la Comisión sostiene que detectó en la normativa irlandesa una laguna que resulta de combinar dos factores. El primero es que la Agencia, cuando conoce de una solicitud de autorización de un proyecto, en relación con cuestiones ligadas a la contaminación, no está facultada para iniciar una evaluación de impacto ambiental. El segundo es la posibilidad de que la Agencia conozca y se pronuncie sobre las cuestiones de contaminación antes de que haya conocido la propia autoridad encargada de la ordenación del territorio, única facultada para exigir del promotor una declaración de impacto ambiental.
- 79 En su defensa, Irlanda, que no niega que, con carácter general, la Agencia no esté facultada para exigir al promotor que presente tal declaración, alega que para éste no supone ninguna ventaja práctica solicitar la autorización a la Agencia sin presentar simultáneamente la solicitud de autorización a la autoridad encargada de la ordenación del territorio, pues necesita la autorización de ambas autoridades. Sin embargo, Irlanda no ha acreditado, y ni siquiera ha alegado, que al promotor le sea jurídicamente imposible obtener una resolución de la Agencia mientras no haya acudido a la autoridad encargada de la ordenación territorial.
- 80 Es preciso reconocer que la EPAR establece la posibilidad de que la Agencia comunique la solicitud de autorización a la autoridad encargada de la ordenación del territorio. Sin embargo, las partes no discuten que no se trata de una obligación ni que, por lo demás, la autoridad que haya recibido la comunicación no está obligada a darle respuesta.

- 81 En consecuencia, no se puede excluir que la Agencia, como autoridad encargada de pronunciarse sobre la autorización de un proyecto en cuestiones ligadas a la contaminación, se pronuncie sin que se haya realizado una evaluación de impacto ambiental de conformidad con los artículos 2 a 4 de la Directiva 85/337.
- 82 Irlanda alega que, en ciertos supuestos, relativos, en particular, a autorizaciones de recuperación y eliminación de residuos y a autorizaciones de prevención y control integrados de la contaminación, la Agencia está facultada para exigir una declaración de impacto ambiental, que debe tener en cuenta. Sin embargo, tales normas puntuales no pueden colmar la laguna de la normativa irlandesa expuesta en el apartado anterior.
- 83 Irlanda también sostiene que las autoridades encargadas de la ordenación del territorio están facultadas, desde la modificación de la EPAA por el artículo 256 de la PDA, para denegar, en su caso, la concesión de una autorización por motivos medioambientales y que los conceptos de «planificación adecuada» y «desarrollo sostenible» confieren a estas autoridades, con carácter general, tal facultad.
- 84 Esta extensión de las competencias de las autoridades encargadas de la ordenación del territorio puede crear en ciertos supuestos, como alega Irlanda, un solapamiento de las competencias respectivas de las autoridades responsables en materia medioambiental. Sin embargo, hay que observar que tal solapamiento no puede colmar la laguna señalada en el apartado 81 de la presente sentencia, que deja abierta la posibilidad de que la Agencia se pronuncie sola y sin evaluación de impacto ambiental de conformidad con los artículos 2 a 4 de la Directiva 85/337 sobre un proyecto en cuestiones ligadas a la contaminación.

- 85 En estas circunstancias, procede declarar fundada la segunda imputación formulada por la Comisión en apoyo de su recurso por incumplimiento.

Sobre la tercera imputación, basada en la no aplicación de la Directiva 85/337 a las obras de demolición

Alegaciones de las partes

- 86 A juicio de la Comisión, las obras de demolición pueden constituir un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, puesto que entran en el concepto de «otras intervenciones en el medio natural o el paisaje». Pues bien, en el PDR, Irlanda excluyó de la obligación de evaluar el impacto ambiental casi todas las obras de demolición. Una vez expirado el plazo de dos meses señalado en el dictamen motivado complementario de 29 de junio de 2007, Irlanda ciertamente comunicó a la Comisión un nuevo texto, que modificaba el PDR, que reduce sensiblemente el ámbito de aplicación de la exclusión prevista para las obras de demolición. Sin embargo, este texto no puede ser tomado en consideración en el presente recurso por incumplimiento.
- 87 La Comisión alega que la interpretación de Irlanda de que las obras de demolición no están comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva se encuentra en la NMA y remite a este respecto a los artículos 14, 14 *bis* y 14 *ter* de dicha Ley, relativos a la demolición de un monumento nacional.

- 88 Para ilustrar el modo en que, vulnerando la Directiva 85/337, la exclusión de las obras de demolición permitió, en aplicación del artículo 14 *bis* de la NMA, la demolición de un monumento nacional sin realizar una evaluación de impacto ambiental, la Comisión se remite a la orden ministerial de 13 de junio de 2007 que ordena la destrucción de un monumento nacional para autorizar la realización del proyecto de la autopista M3.
- 89 Con carácter preliminar, Irlanda objeta que la tercera imputación de la Comisión, en lo relativo al artículo 14 de la NMA, es inadmisibile, al no haberse mencionado dicha disposición en el dictamen motivado complementario de 29 de junio de 2007.
- 90 A juicio de Irlanda, las obras de demolición no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337, porque no se mencionan en los anexos I y II de la misma. Además, de la interpretación del artículo 10 de la PDA en relación con el artículo 9 del PDR se deduce que las obras de demolición sólo están excluidas de la obligación de obtener la autorización relativa a la ordenación del territorio si no cabe que el proyecto tenga efectos significativos en el medio ambiente.
- 91 En cuanto a la obligación de realizar evaluaciones complementarias, Irlanda alega que la esencia de la Directiva 85/337 conlleva que la evaluación del impacto ambiental se realice lo antes posible, antes del inicio del proyecto. Considera que la única ocasión en la que es necesario realizar una nueva evaluación es, de conformidad con el anexo II, punto 13, guión primero, de dicha Directiva, cuando el proyecto ha sido modificado o ampliado.
- 92 Por lo que se refiere al alcance de las instrucciones ministeriales dictadas con arreglo al artículo 14 *bis* de la NMA, Irlanda subraya que esta disposición sólo se aplica a proyectos de carreteras aprobados previamente por el Consejo, basándose en una evaluación de impacto ambiental. El Consejo es el único que puede acordar una

modificación del proyecto de carretera y, en este caso, debe apreciar si tal modificación puede tener efectos negativos en el medio ambiente. En estas circunstancias, la competencia del ministro para dictar instrucciones ministeriales no puede ser puesta en el mismo plano que la concesión de una autorización para un proyecto de carretera. Tales instrucciones sólo se pueden dar, en su caso, una vez iniciadas las obras del proyecto y descubierto un nuevo monumento nacional y sólo a efectos de regular el modo en que éste será tratado. Además, Irlanda niega que se haya dictado una orden ministerial que obligue a la destrucción de un monumento nacional para permitir que se realice el proyecto de la autopista M3.

Apreciación del Tribunal de Justicia

— Sobre la admisibilidad de la tercera imputación

⁹³ Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 226 CE delimita el objeto de un recurso interpuesto con arreglo a dicho artículo, el cual debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que los enunciados en el dictamen motivado (véase, en particular, la sentencia de 14 de octubre de 2004, Comisión/Francia, C-340/02, Rec. p. I-9845, apartado 26 y jurisprudencia citada).

⁹⁴ En el caso de autos, de la lectura del dictamen motivado complementario de 29 de junio de 2007 se deduce que la Comisión, en los puntos 2.34 a 2.38 del mismo, imputó a Irlanda haber excluido las obras de demolición del ámbito de aplicación de la normativa nacional que adapta el Derecho interno a la Directiva 85/337. En los puntos 2.39 y 2.40 del mismo dictamen, la Comisión precisó que la interpretación que

hacia Irlanda de esta Directiva se reflejaba no sólo en la PDA, sino también en otras normativas más concretas, como la NMA, y tomó como ejemplo la realización del proyecto de la autopista M3.

- ⁹⁵ De ello se deduce que, aunque la Comisión no se refirió expresamente al artículo 14 de la NMA en dicho dictamen motivado, se remitió, no obstante, con claridad al mecanismo decisorio previsto en dicho artículo en su análisis de las deficiencias, que, a su juicio, tiene dicha Ley.
- ⁹⁶ En estas circunstancias, la excepción de inadmisibilidad frente a la tercera imputación o de la Comisión planteada por Irlanda debe ser desestimada.

— Sobre el fondo

- ⁹⁷ En cuanto a si, como sostiene la Comisión en sus escritos, las obras de demolición están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 o si, como alega Irlanda, están excluidos del mismo, procede señalar de entrada que de la definición del término «proyecto» que figura en el artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva no se puede deducir que las obras de demolición no cumplan los requisitos de dicha definición. En efecto, tales obras pueden ser calificadas como «otras intervenciones en el medio natural o el paisaje».
- ⁹⁸ El hecho de que, si estuvieran excluidas del ámbito de aplicación de dicha Directiva las obras de demolición, quedarían sin objeto las referencias al «patrimonio cultural»

en el artículo 3, a los «paisajes con significación histórica, cultural y/o arqueológica» en el anexo III, punto 2, letra h), y al «patrimonio arquitectural y arqueológico» en el anexo IV, punto 3 de la Directiva, corrobora esta interpretación.

- ⁹⁹ Es cierto que, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva 85/337, para que un proyecto requiera una evaluación de impacto ambiental debe entrar en alguna de las categorías que figuran en los anexos I y II de dicha Directiva. Pues bien, como alega Irlanda, éstas no se refieren de manera expresa a las obras de demolición, salvo, sin pertinencia en el presente recurso, el desmantelamiento de centrales nucleares y otros reactores nucleares, contemplado en el punto 2 del anexo I.
- ¹⁰⁰ Sin embargo, procede tener en cuenta el hecho de que estos anexos se refieren más bien a categorías sectoriales de proyectos, sin describir la naturaleza concreta de las obras previstas. A título ilustrativo, cabe señalar, como hizo la Comisión, que los «proyectos de urbanizaciones», contemplados en el punto 10, letra b), de dicho anexo II, incluyen muy a menudo la demolición de las estructuras existentes.
- ¹⁰¹ De ello se deduce que las obras de demolición están incluidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva y, por ello, pueden constituir un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la misma.
- ¹⁰² Según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado (véase, en particular, la sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 64 y jurisprudencia citada).

- 103 Irlanda no niega que, de conformidad con la normativa nacional vigente en la fecha del dictamen motivado complementario, las obras de demolición no estaban sometidas, por regla general, a la evaluación de impacto ambiental, sino que, por el contrario, estaban excluidas por principio.
- 104 De las reglas previstas en los artículos 14 a 14 *ter* de la NMA en lo relativo a la demolición de los monumentos nacionales se deduce que, como alega la Comisión, las mismas no toman en consideración en absoluto la posibilidad de que tales obras de demolición puedan constituir en sí mismas un proyecto en el sentido de los artículos 1 y 4 de la Directiva 85/337 y, por ello, puedan requerir una evaluación previa de su impacto ambiental. Sin embargo, dado que se ha acreditado la insuficiente adaptación del ordenamiento jurídico irlandés a dicha Directiva, no procede investigar cuáles son los efectos reales de dicha normativa en la realización de proyectos concretos, como el de la autopista M3.
- 105 En cuanto a los cambios legislativos ocurridos tras la interposición del recurso por incumplimiento, no pueden ser tomados en cuenta por este Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 65 y jurisprudencia citada).
- 106 En estas circunstancias, procede declarar fundada la tercera imputación formulada por la Comisión en apoyo de su recurso.
- 107 En consecuencia, procede declarar que:

— al no adaptar el Derecho interno al artículo 3 de la Directiva 85/337,

- al no garantizar que, cuando las autoridades encargadas de la ordenación del territorio y la Agencia ostentan facultades decisorias sobre un proyecto, se respeten plenamente los requisitos exigidos en los artículos 2 a 4 de esta Directiva, y

- al excluir las obras de demolición del ámbito de aplicación de la normativa por la que se adapta el Derecho interno a la misma Directiva,

Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.

Costas

- ¹⁰⁸ A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la Comisión ha pedido que se condene en costas a Irlanda y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) Declarar que Irlanda:

- **al no adaptar el Derecho interno al artículo 3 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 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, y por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003,

- **al no garantizar que, cuando las autoridades irlandesas encargadas de la ordenación del territorio y la Agencia de protección medioambiental ostentan facultades decisorias sobre un proyecto, se respeten plenamente los requisitos exigidos en los artículos 2 a 4 de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, y**

- **al excluir las obras de demolición del ámbito de aplicación de la normativa por la que se adapta el Derecho interno a la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35,**

- **ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva.**

2) Condenar en costas a Irlanda.

Firmas