CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LÉGER

presentadas el 11 de enero de 2000 *

1. El Estado luxemburgués presentó una demanda de expropiación por causa de utilidad pública dirigida contra los litisconsortes Linster, propietarios *pro indiviso* de fincas rústicas situadas en dicho Estado, para la construcción de un tramo de autopista que conecta el sur del país con la red de carreteras alemana.

2. Los litisconsortes Linster, que se oponen a la expropiación, invocan la ilegalidad del Reglamento granducal por el que se aprobó el trazado de la vía de comunicación controvertida. Sostienen que la aprobación de esta norma no fue precedida de una evaluación de las repercusiones del proyecto de obra sobre el medio ambiente, de conformidad con las disposiciones de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985,[1] a la que, además, no se adaptó completamente el Derecho interno dentro de los plazos establecidos.[2]

3. Así pues, se plantea nuevamente la cuestión de la conformidad de una norma de Derecho interno con una Directiva comunitaria a la que no se ha adaptado el ordenamiento interno. El Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, que debe decidir sobre la aplicabilidad de esta Directiva al litigio del que conoce, y determinar las condiciones de esta aplicabilidad, solicita al Tribunal de Justicia que declare, en particular, si la aplicación de la Directiva 85/337 requiere que se demuestre previamente su efecto directo, o si el control de la legalidad del proyecto de obra con arreglo a la Directiva no está necesariamente supeditado a dicha demostración.

I. La normativa pertinente

A. *La Directiva 85/337*

4. El artículo 1 de la Directiva, que define su objeto y delimita su ámbito de aplicación, dispone:

«1. La presente Directiva se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y

* Lengua original: francés.

1 — Directiva 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 lo sucesivo, «Directiva 85/337»).

2 — Este extremo resulta expresamente del tenor de la primera cuestión prejudicial planteada por el Juez remitente. Hay que señalar, a este respecto, que mediante sentencia de 13 de abril de 1994, Comisión/Luxemburgo (C-313/93, Rec. p. I-1279), el Gran Ducado de Luxemburgo fue condenado, sobre la base del artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), por no adaptar su ordenamiento interno a la Directiva 85/337 dentro del plazo señalado.

privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

[...]

5. 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.»

5. El artículo 4 enumera los proyectos sujetos a las disposiciones de la Directiva. En su apartado 1 prevé que, sin perjuicio del artículo 2, apartado 3,[3] los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo I se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10.

6. El Anexo I establece lo siguiente:

«Proyectos mencionados en el apartado 1 del artículo 4

[...]

7. Construcción de autopistas, vías rápidas [1] [...]

([1]) La noción de "vías rápidas" con arreglo a la presente Directiva corresponde a la definición dada por el Acuerdo europeo de 15 de noviembre de 1975 sobre las grandes vías de tráfico internacional.»

7. Los artículos 5 y 6 de la Directiva precisan el régimen aplicable a los proyectos que entran en su ámbito de aplicación por lo que se refiere a la información del público interesado y a su consulta. Hacen referencia, en particular, a la función de los Estados miembros en la comunicación de las informaciones relativas al proyecto que el titular del mismo está obligado a proporcionar a la población, al modo de comunicarlas, a la naturaleza de las informaciones comunicadas y a la obligación de consulta que incumbe a los Estados miembros.

8. El artículo 5 establece:

«1. En el caso de proyectos que, en aplicación del artículo 4, deban someterse a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, de conformidad con los artículos 5 a 10, los Estados miembros

3 — El artículo 2, apartado 3, autoriza a los Estados miembros, en casos excepcionales, a exceptuar determinados proyectos de la aplicación de lo dispuesto en la Directiva, y establece la regulación de esta exención así como las medidas alternativas de evaluación y de información que pueden sustituir al régimen común.

adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el maestro de obras [léase: el titular del proyecto] proporcione, de forma apropiada, las informaciones especificadas en el Anexo III, en la medida en que:

a) los Estados miembros consideren que dichas informaciones son apropiadas en una determinada fase del procedimiento de autorización y según las características específicas de un proyecto determinado o de un tipo de proyecto y de los elementos del medio ambiente que puedan ser afectados;

b) los Estados miembros consideren que se puede, razonablemente, exigir al [titular del proyecto] que reúna los datos teniendo en cuenta, entre otras cosas, los conocimientos y métodos de evaluación existentes.

2. Las informaciones que el [titular del proyecto] deberá proporcionar, de conformidad con el apartado 1, contendrán al menos:

— una descripción del proyecto que incluya informaciones relativas a su emplazamiento, concepción y dimensiones,

— una descripción de las medidas previstas para evitar y reducir los efectos negativos importantes y, si fuere posible, remediarlos,

— los datos necesarios para identificar y evaluar los efectos principales que el proyecto pueda tener sobre el medio ambiente,

— un resumen no técnico de las informaciones mencionadas en los guiones primero, segundo y tercero.

3. Cuando lo juzguen necesario, los Estados miembros procurarán que las autoridades que dispongan de informaciones apropiadas las pongan a disposición del [titular del proyecto].»

9. El artículo 6, apartados 2 y 3, prevé:

«2. Los Estados miembros procurarán:

— que toda solicitud de autorización así como las informaciones recogidas en virtud del artículo 5 sean disponibles al público,

— que el público interesado tenga la posibilidad de expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto.

3. Las modalidades de dicha información y de dicha consulta serán definidas por los Estados miembros que podrán, en función de las características particulares de los proyectos o de los emplazamientos considerados:

— determinar el público interesado,

— precisar los lugares en los que se pueden consultar las informaciones,

— especificar la manera en la que el público puede ser informado, por ejemplo mediante fijación de anuncios en una zona determinada, publicaciones en los periódicos locales y organización de exposiciones con planos, dibujos, cuadros, gráficos y maquetas,

— determinar la manera en la que el público debe ser consultado, por ejemplo por escrito y encuesta pública,

— establecer plazos apropiados para las diferentes etapas del procedimiento a fin de garantizar una toma de decisión en plazos razonables.»

B. *El Derecho nacional*

10. La Ley de 16 de agosto de 1967, que tiene por objeto la creación de una gran red viaria de comunicación,[4] establece, en su artículo 1:

«Se autoriza al Gobierno a crear una gran red viaria de comunicación de conformidad con el programa general mencionado en el artículo 6 y con los planes que apruebe el Gran Duque con arreglo al artículo 9. Se declaran de utilidad pública las obras de construcción de esta red viaria.»

11. El artículo 6 de la misma Ley establece la lista de carreteras que se proyectan construir. Este artículo, en su versión modificada por la Ley de 31 de julio de 1995,[5] precisa:

«El programa general de creación de una gran red viaria de comunicación es el siguiente. Los nombres de las localidades mencionadas no se refieren necesariamente

4 — *Mémorial A* 1967, nº 57, p. 868; doc. parl. 1209.

5 — Ley por la que se modifica y completa la Ley modificada de 16 de agosto de 1967 (*Mémorial A* 1995, nº 73, p. 1810; doc. parl. 3929; corrección de errores en el nº 88, de 25 de octubre de 1995, p. 2058).

a las propias localidades, sino también a sus alrededores:

[...]

— una vía colectora del Sur, que conecte entre sí las principales localidades de la cuenca minera de Rodange a Bettembourg, su unión con la red de autopistas existente, sus conexiones con los principales emplazamientos industriales de la región y su conexión con las redes de carreteras alemana y belga en las respectivas fronteras;

[...]»

12. El trazado de la autopista del Sarre se definió mediante el Reglamento granducal de 21 de noviembre de 1996, por el que se aprueban los planos de las parcelas de necesaria ocupación y las listas de los propietarios de estas parcelas, con vistas a la construcción del tramo II, Hellange — Mondorf-les-Bains, de la autopista del Sarre. [6]

6 — *Mémorial A* 1996, p. 2468.

II. Hechos y procedimiento principal

13. La expropiación se tramitó sobre la base de la Ley de 16 de agosto de 1967, en su versión modificada por la Ley de 31 de julio de 1995, que incorpora el proyecto de gran red viaria al programa general de creación de una gran red viaria de comunicación, y del Reglamento granducal de 21 de noviembre de 1996, por el que se aprobaron los planos de las parcelas.

14. El Tribunal d'arrondissement de Luxembourg ha recordado que, en virtud de la Ley de 1995, se añadió un artículo 14 *bis* a la Ley de 16 de agosto de 1967, cuyo párrafo primero dispone: «la inclusión en la presente Ley de cualquier proyecto de construcción está sujeta a la elaboración previa de un estudio de evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente y sobre el entorno humano».

Según dicho Tribunal, la comisión de obras públicas de la Cámara de Diputados consideró que el artículo 14 *bis* no debía aplicarse al proyecto previsto, pero «que se [había respetado] el espíritu de [esta disposición] por lo que se refiere a la construcción de esta carretera de enlace y que no

[procedía] aplicar el procedimiento previsto en el artículo 14 *bis*».[7] Por tanto, el legislador consideró que la obligación de realizar un estudio de impacto, contemplada en el artículo 14 *bis*, no afectaba al proyecto de enlace con la red de carreteras alemana.

El Juez remitente precisó, además, que el objetivo de este artículo, así como del Reglamento granducal de 31 de octubre de 1995 que lo desarrolla, es adaptar el ordenamiento interno a la Directiva 85/337 con vistas a los futuros proyectos que se inscriban en la Ley de 1967, y prevén los estudios de impacto que deben realizarse así como el procedimiento de consulta al público.[8]

15. El Tribunal d'arrondissement de Luxembourg indicó claramente que, en su opinión, la legalidad del procedimiento de expropiación depende de la conformidad de la Ley de 31 de julio de 1995 y del Reglamento granducal de 21 de noviembre de 1996 con la Directiva 85/337, de modo que le corresponde examinar si el estudio de impacto y la consulta al público se realizaron de conformidad con lo prescrito en ella.[9]

7 — Según el Gran Ducado de Luxemburgo, «el Gobierno ha realizado un importante esfuerzo de puesta a disposición del público de informaciones, y de organización de reuniones públicas [...]» (apartado 16 de las observaciones escritas). De una moción de la Cámara de Diputados luxemburguesa de 13 de julio de 1995 se desprende, además, que «el Gobierno ha encargado estudios comparativos entre la variante Norte y la variante Sur en relación con la situación geográfica de las localidades de Aspelt, Frisange y Hellange, y que estos estudios se refieren tanto al medio ambiente y al entorno humano como a la aptitud de las dos variantes para evacuar el tráfico» (segundo considerando del anexo C de las observaciones escritas del Gran Ducado de Luxemburgo).

8 — Petición de decisión prejudicial, p. 11.

9 — *Ibidem.*

III. Las cuestiones prejudiciales

16. Para controlar la conformidad de los actos controvertidos con la Directiva, el Juez remitente considera necesario plantear varias cuestiones al Tribunal de Justicia. Los dos primeras se refieren a la aplicabilidad de la Directiva, en relación con su eventual efecto directo, mientras que las otras cuatro se refieren a la interpretación de su contenido.

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 177 y 189 del Tratado CEE en el sentido de que un órgano jurisdiccional cuya decisión no sea susceptible de ulterior recurso judicial de Derecho interno, que debe verificar la legalidad de un procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública de bienes inmuebles pertenecientes a un particular, puede constatar que no se ha efectuado la evaluación de las repercusiones de la construcción de una autopista, proyecto contemplado en el artículo 4, apartado 1, establecida por el artículo 5, apartado 1, 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, y que las informaciones obtenidas con arreglo al artículo 5 no han sido puestas a disposición del público, y que el público interesado no ha tenido la posibilidad de expresar su opinión antes de que se iniciara el proyecto, en contra de lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, aunque el Derecho interno no haya sido íntegramente adaptado a la Directiva a pesar de haber expirado el plazo previsto a estos efectos? ¿O dicha constatación implica una apreciación del efecto directo de la Directiva, de modo que el órgano jurisdiccional está obligado a plantear la

correspondiente cuestión al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas?

2) En caso de que el Tribunal de Justicia admita, como respuesta a la primera cuestión, que el órgano jurisdiccional cuya decisión no sea susceptible de ulterior recurso judicial de Derecho interno está obligado a plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial, la cuestión es la siguiente:

¿Puede aplicarse la citada Directiva en un litigio relativo a la expropiación por causa de utilidad pública de un bien inmueble perteneciente a un particular, y puede el órgano jurisdiccional que debe verificar la legalidad del procedimiento de expropiación constatar que, en contra de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, y en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva, no se ha llevado a cabo la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, que no se han puesto a disposición del público las informaciones obtenidas con arreglo al artículo 5 y que el público interesado no ha tenido la posibilidad de expresar su opinión antes de que se iniciara el proyecto de construcción de una autopista, obra contemplada en el artículo 4, apartado 1?

3) ¿El acto legislativo nacional a que se refiere el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337/CEE constituye un concepto autónomo del Derecho comunitario, o debe ser calificado según el Derecho interno?

4) En caso de que el acto legislativo nacional específico constituya un concepto autónomo del Derecho comunitario, ¿debe considerarse que una norma aprobada por el Parlamento tras unos debates parlamentarios públicos es un acto legislativo nacional en el sentido del artículo 1, apartado 5, de la Directiva?

5) El proyecto de obra detallado, en el sentido del artículo 1, apartado 5, de la citada Directiva, adoptado mediante un acto legislativo nacional específico, ¿constituye un concepto autónomo del Derecho comunitario, o debe ser calificado según el Derecho interno?

6) En el caso de que el concepto de proyecto de obra detallado, en el sentido del artículo 1, apartado 5, de la Directiva, adoptado mediante un acto legislativo nacional específico, constituya un concepto autónomo del Derecho comunitario, ¿hay que considerar que el proyecto adoptado mediante decisión del Parlamento, tras unos debates parlamentarios públicos, para la construcción de una autopista que debe enlazar con otras dos carreteras, sin aprobar el trazado de dicha autopista, es un proyecto al que no se aplica la Directiva?»

IV. Sobre las cuestiones primera y segunda

17. Las dos primeras cuestiones prejudiciales hacen referencia a los requisitos que debe cumplir la Directiva 85/337 para ser

aplicada en el presente caso, de modo que procede examinarlas conjuntamente.

18. Estas cuestiones giran en torno al efecto directo de la Directiva. También se refieren a la obligación o a la libertad del Juez para plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, con el fin de que se determine la existencia o inexistencia de efecto directo de una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno, en el supuesto de que la demostración previa de dicho efecto constituya un requisito para su aplicación.

19. Más precisamente, de las cuestiones planteadas se desprende que el Tribunal d'arrondissement de Luxembourg desea que se diluciden los siguientes puntos, que constituyen otras tantas cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia.

20. En primer lugar, el Juez remitente pregunta si, en los casos en que debe examinar la conformidad de una norma jurídica nacional con una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno en el plazo prescrito, puede aplicar las disposiciones de esta Directiva sin verificar si tienen efecto directo, o si la aplicación de estas disposiciones está sujeta a la comprobación previa de la existencia de tal efecto en su Derecho nacional.

21. En segundo lugar, el Juez luxemburgués desea saber si, en este último supuesto, está obligado a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia para determinar si las disposiciones pertinentes de la Directiva pueden producir efecto directo.

22. Por último, en caso afirmativo, se solicita al Tribunal de Justicia que declare si los artículos 5, apartado 1, y 6, apartado 2, de la Directiva 85/337 tienen efecto directo, de modo que puedan aplicarse al litigio principal.

23. El primer punto, del que dependen las respuestas a las cuestiones siguientes, es, sin duda, el más importante, ya que plantea una cuestión de principio sobre los requisitos para la aplicación efectiva del Derecho comunitario. [10] Estos requisitos vienen determinados por las relaciones particularmente complejas que existen entre las Directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno y el efecto directo que, en determinadas condiciones, se les puede reconocer. Veremos que estas relaciones pueden presentar un aspecto particular cuando el Juez nacional debe apreciar la legalidad de una norma de Derecho interno.

El efecto directo de las Directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno

24. Es sabido que el Derecho comunitario forma parte del ordenamiento jurídico

10 — Para un estudio general sobre los medios para garantizar la eficacia del Derecho comunitario del medio ambiente, véase Pâques, M.: «Trois remèdes à l'inexécution du droit communautaire: efficacité pour l'environnement?», *Revue de droit international et de droit comparé*, 1996, p. 135.

aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros [11] y que la eficacia de una norma comunitaria en el Derecho interno no depende, en principio, de la interposición de normas estatales. [12]

25. Aunque este principio fundamental es válido, sobre todo, en relación con gran parte de las normas del Tratado, [13] los Reglamentos [14] y las Decisiones, [15] la particular naturaleza de las Directivas ha suscitado más discusiones. En la medida en que la Directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios, [16] el reconocimiento de su efecto directo en el Derecho de los Estados miembros no era evidente y, en cualquier caso, la imperiosa necesidad de garantizar la efectividad del Derecho comunitario se encontraba *a priori* limitada por la propia naturaleza de los actos destinados a aplicarlo.

26. El Juez nacional que conoce de un litigio comprendido en el ámbito de aplicación de una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno, que está encargado de aplicar una norma cuyos efectos deben prevalecer pero que se ven obstaculizados por el incumplimiento de la autoridad competente para adaptar el Derecho interno, se enfrenta a una situación incierta, que puede perjudicar a la efectividad del Derecho comunitario.

27. Por definición, las normas jurídicas nacidas del sistema de los Tratados persiguen modificar, desde su aprobación, el ordenamiento jurídico de los Estados miembros, lo que justifica que se eliminen los obstáculos a esta integración. No obstante, por lo que se refiere a las Directivas, la dificultad procede de que el obstáculo lo constituye el incumplimiento de los Estados miembros, puesto que la propia naturaleza de esta categoría de actos hace depender su efectividad de la adopción de un acto de Derecho interno.

28. Por tanto, cualquier iniciativa destinada a reconocer la capacidad de las disposiciones de una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno para producir directamente efectos jurídicos tropieza con varias objeciones.

29. En primer lugar, se corre el riesgo de ignorar la especificidad de las Directivas, justificada por el deseo de proporcionar a los Estados miembros, a la vez que se les fijan objetivos precisos y vinculantes, un margen de apreciación a la hora de ejecutar el Derecho comunitario. Aunque las fronteras que separan los tipos de actos comunitarios no siempre están claramente delimitadas, en particular cuando las Directivas alcanzan un grado de precisión compa-

11 — Sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629).

12 — Recordemos el considerando básico de la sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos (26/62, Rec. p. 1): «la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, a favor del cual los Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido, y cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales; que, en consecuencia, el Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está también destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico».

13 — Por ejemplo, sentencia Van Gend & Loos, antes citada, y sentencia de 15 de julio de 1964, Costa (6/64, Rec. p. 1141).

14 — El artículo 189, párrafo segundo, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo segundo), prevé, en efecto, que el Reglamento es directamente aplicable en cada Estado miembro.

15 — Sentencia de 6 de octubre de 1970, Grad (9/70, Rec. p. 825).

16 — Artículo 189, párrafo tercero, del Tratado.

rable al de los Reglamentos o cuando éstos requieren, para su aplicación, un determinado número de medidas de ejecución en el Derecho interno de los Estados miembros, la voluntad de los autores de los Tratados y la tipología de los actos establecida en el artículo 189 del Tratado obligan a que se respete mínimamente la distinción inicial. [17]

30. Esta distinción se impone con mayor motivo si se tiene en cuenta que refleja en gran medida la repartición de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad, lo que incita a no instaurar como principio la equiparación de las Directivas, actos de cooperación legislativa, con los Reglamentos, normas privilegiadas en el ámbito de las actuaciones que son de competencia exclusiva de la Comunidad.

31. Además, permitir que el Juez aplique una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno equivaldría, en determinados aspectos, a atribuirle una función de naturaleza legislativa, puesto que su decisión ocuparía el espacio dejado inicialmente a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas de adaptar el Derecho interno. [18]

32. Por último, como ya hemos visto, el Tribunal de Justicia ha precisado que «una Directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular y [...] no puede, por consiguiente, ser invocada, en su calidad de tal, contra dicha persona», prohibiendo rotundamente lo que se suele denominar el efecto directo «horizontal» de las Directivas. [19]

33. Al enfrentarse al mismo dilema que se plantea a los Jueces nacionales, que los obliga a tener que elegir entre la legalidad formal, impuesta por la tipología de los actos comunitarios, y el afán pragmático de garantizar la efectividad de la norma comunitaria, el Tribunal de Justicia ha buscado un equilibrio entre estas dos posibilidades. Ha admitido que, en determinados supuestos identificables con precisión, es posible reconocer que determinadas disposiciones de una Directiva producen efecto directo en el Derecho interno.

34. En un primer momento, el reconocimiento del efecto directo de las Directivas se fundó exclusivamente en el *efecto imperativo* que el artículo 189 del Tratado confiere a la Directiva, que no permite «excluir, en principio, la posibilidad de que los afectados puedan alegar dicha obligatoriedad», [20] y en su *efecto útil*, que «que-

17 — El Tribunal de Justicia considera, por ejemplo, que la jurisprudencia según la cual los particulares tienen derecho a invocar frente a las entidades estatales determinadas disposiciones de las Directivas, no puede ampliarse «al ámbito de las relaciones entre los [propios] particulares [ya que esta situación] equivaldría a reconocer a la Comunidad la facultad de establecer con efectos inmediatos obligaciones a cargo de los particulares, *cuando sólo tiene dicha competencia en aquellos supuestos en que se le atribuye la facultad de adoptar Reglamentos*» (sentencia de 14 de julio de 1994, Faccini Dori, C-91/92, Rec. p. I-3325, apartado 24; el subrayado es mío).

18 — Sobre este aspecto esencial de las relaciones entre las Directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno y el principio de la división de poderes, véase Edward, D.: «Direct effect, the separation of powers and the judicial enforcement of obligations», en *Scritti in onore di G.F. Mancini*, pp. 423 y ss.

19 — Sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48. Véase la nota 17 *supra*.

20 — Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartado 12. Esta sentencia retoma, por otro lado, el argumento que ya figuraba, en relación con una Decisión comunitaria, en la sentencia Grad, antes citada, según la cual «si bien en virtud de lo dispuesto en el artículo 189 los Reglamentos son directamente aplicables y por consiguiente pueden, por su propia naturaleza, producir efecto directo, ello no implica que otras categorías de actos mencionados por dicho artículo no puedan producir efectos análogos» (apartado 5). El alcance de este apartado es claro: el principio del efecto directo no está reservado a una categoría de actos determinada.

daría debilitado si se impidiera que los justiciables la invocasen ante los órganos jurisdiccionales nacionales y que éstos la tuvieran en cuenta como elemento del Derecho comunitario». [21]

35. Posteriormente, el *comportamiento del Estado miembro incumplidor* resultó ser el principal fundamento de este efecto excepcional de las Directivas. Así, el Tribunal de Justicia consideró que «el Estado miembro que no haya adoptado dentro de plazo, las medidas de ejecución que impone la Directiva, no puede oponer a los particulares su propio incumplimiento de las obligaciones que la Directiva implica». [22]

36. Circunscrita así a los litigios de tipo «vertical», es decir, los litigios entre un particular y una autoridad pública, la aptitud de las Directivas para producir efecto directo no sólo encuentra ya su justificación fundamental en su naturaleza de norma de Derecho positivo, cuya finalidad sigue siendo modificar el ordenamiento jurídico, sino que se explica también por el hecho de que la tarea de aprobar los actos necesarios para adaptar el Derecho interno a las Directivas, que corresponde a los Estados miembros, con el fin de conferirles su condición de norma jurídica completa, prohíbe a estos últimos invocar en beneficio propio este estado incompleto del que ellos mismos son causantes.

37. Es necesario, además, para que las disposiciones de una Directiva produzcan efectos a falta de una norma interna de adaptación, que se cumplan determinados requisitos que acrediten su capacidad para integrarse de pleno derecho en la normativa nacional y, por tanto, su capacidad para aplicarse directamente. Una norma incompleta, como es, por principio, la Directiva, está *a priori* bloqueada a falta de una norma interna de adaptación, salvo, precisamente, si las características de su contenido permiten una aplicación directa pura y simple.

38. Esto ocurre cuando la obligación que conlleva es suficientemente precisa e incondicional. [23] Estos requisitos son puramente técnicos, en el sentido de que vienen impuestos por la propia función jurisdiccional, que implica que una norma jurídica es tanto más fácil de aplicar si no existen dudas sobre su contenido y puede, por tanto, producir efectos jurídicos por sí misma. [24] También delimitan el ámbito de la competencia del Juez, precisando las normas que puede aplicar sin sobrepasar sus facultades. [25]

39. La exigencia de incondicionalidad, que, de los dos requisitos, es el más difícil de delimitar, procede de la idea de que, para producir efecto directo, la disposición invocada de una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno no debe

21 — Sentencia Van Duyn, antes citada, apartado 12.

22 — Sentencia de 5 de abril de 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629), apartado 22. Por el contrario, el derecho reconocido a los justiciables de invocar en un proceso una Directiva frente a un Estado miembro que la hubiere incumplido constituye, según el Tribunal de Justicia, una «garantía mínima», derivada del carácter imperativo de las Directivas (sentencia de 6 de mayo de 1980, Comisión/Bélgica, 102/79, Rec. p. 1473, apartado 12).

23 — Véanse, por ejemplo, la sentencia Ratti, antes citada, y la sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53).

24 — Galmot, Y., y Bonichot, J.-C.: «La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national», *Revue française de droit administratif*, 4(1), enero-febrero 1988, p. 16.

25 — Van Raepenbusch, S.: *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, 2.ª ed., De Boeck Université, p. 355.

estar subordinada, en particular, «a la adopción de ningún acto de las Instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros». [26] Más precisamente, las medidas de adaptación del Derecho interno o, en el plano comunitario, de aplicación, que pueden resultar necesarias, no se oponen al reconocimiento del efecto directo de la Directiva cuando el margen de apreciación de la autoridad encargada de ejecutarla es nulo o incluso simplemente escaso. [27]

40. Por el contrario, el carácter condicional y la imprecisión de una Directiva prohíben al Juez aplicarla mientras no se haya producido una adaptación del Derecho interno. Así, se ha escrito que «es cierto que un Estado incumple sus obligaciones cuando no ha ejecutado una Directiva "condicional", pero no puede operar el efecto directo ya que nadie sabe qué norma debería aplicarse». [28] Pues bien, no le corresponde al Juez sustituir al Estado miembro incumplidor elaborando en su lugar la norma jurídica que falta.

41. No obstante, aunque el Tribunal de Justicia generalmente hace referencia a estos criterios antes de pronunciarse sobre el efecto directo de una Directiva, no siempre es así.

42. Ha ocurrido que, al planteársele precisamente una pregunta sobre el efecto directo de una Directiva, el Tribunal de Justicia, tras recordar el efecto imperativo de las Directivas y la necesidad de preservar su efecto útil, *ha dejado de lado el doble requisito de precisión y de incondicionalidad para interesarse únicamente en el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en virtud de esta Directiva.* [29] En lugar de analizar el contenido de las disposiciones controvertidas para afirmar o desechar su aplicabilidad, el Tribunal de Justicia ha instado al Juez nacional a «verificar si, dentro de los límites de la facultad de que dispone en cuanto a la forma y los medios de ejecutar la Directiva, el legislador nacional ha respetado los límites del margen de apreciación trazado por la Directiva». [30]

43. Este matiz introducido en la jurisprudencia tradicional del Tribunal de Justicia tiene su origen en la sentencia de 1 de febrero de 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen. [31] Esta sentencia se dictó con motivo de un litigio ocasionado por la impugnación de una resolución de la Administración tributaria. Una de las cuestiones planteadas hacía referencia a la interpretación del artículo 11 de la Segunda Directiva del IVA, [32] relativo al derecho a deducir el IVA facturado a un sujeto pasivo por los bienes que se le hayan entregado. El Tribunal de Justicia se situó desde un primer momento en el ámbito del efecto directo, tanto como principio, por lo que se

26 — Sentencia de 3 de abril de 1968, Molkerei-Zentrale (28/67, Rec. p. 211). La Directiva puede fijar otros requisitos distintos de la adopción de medidas de ejecución particulares, como el requisito de la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno.

27 — Véase, como ejemplo de disposiciones «que no dejan lugar a apreciaciones discrecionales», la sentencia de 22 de septiembre de 1983, Auer (271/82, Rec. p. 2727), apartado 16, y, como ejemplo de disposiciones que no son incondicionales, en la medida en que «los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación», la sentencia de 25 de febrero de 1999, Carbonari y otros (C-131/97, Rec. p. I-1103), apartado 46.

28 — Galmot, Y., y Bonichot, J.-C., *op. cit.*, p. 16.

29 — Sentencia de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 69.

30 — *Ibidem*, apartado 69, y sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 56.

31 — Asunto 51/76, Rec. p. 113.

32 — Directiva 67/228/CEE del Consejo, de 11 de abril de 1967, Segunda Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Estructura y modalidades de aplicación del sistema común de Impuesto sobre el Valor Añadido (DO 1967, 71, p. 1303; EE 09/01, p. 6).

refiere a las Directivas,[33] como desde el punto de vista de sus modalidades de reconocimiento,[34] pero optó, no obstante, por un control por parte del Juez remitente de la legalidad de la medida nacional controvertida en función del margen de apreciación que la Directiva reserva a los Estados miembros.

44. La sentencia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, antes citada, presenta, sin embargo, una particularidad, porque combina los dos razonamientos que existen en esta materia. Por una parte, el Tribunal de Justicia señaló el carácter explícito y preciso del mencionado principio de deducción, enunciado en el artículo 11, apartado 1, de la Segunda Directiva del IVA. Por otra parte, tras destacar que dicho principio está sujeto a determinadas excepciones que los Estados miembros tienen la facultad de determinar, y que las autoridades nacionales pueden ejercitar estas facultades discrecionalmente, consideró que le corresponde al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio declarar si la medida nacional controvertida se sitúa fuera del margen de apreciación de los Estados miembros.

45. Así, la jurisprudencia relativa al control del respeto del margen de apreciación de los Estados miembros sigue teniendo, en esta sentencia, carácter subsidiario en relación con la jurisprudencia sobre la apreciación del efecto directo de la Directiva invocada, y sólo se aplica en el supuesto de que la facultad de adaptar el Derecho interno a la Directiva atribuida a los Estados miembros les conceda una verdadera posibilidad de elección al aplicar la Directiva.

46. Esta manera de proceder no se distingue, en lo fundamental, de la empleada en la mayoría de las sentencias posteriores a la sentencia Verbond van Nederlandse Ondermingen, antes citada.[35] En efecto, tanto en un caso como en otro, la respuesta a la cuestión de si debe comprobarse previamente la existencia de un efecto directo ligado a la Directiva es afirmativa.

47. En este contexto, la respuesta a la cuestión planteada por el Tribunal d'arrondissement de Luxembourg debería basarse en la demostración previa del efecto directo de la Directiva. En efecto, en el asunto Linster y otros, el Juez también conoce de un recurso por el que se impugna la legalidad de una decisión de la que se predica su no conformidad con las disposiciones de una Directiva. Según la lógica de la sentencia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, antes citada, el Juez remitente debería verificar si las disposiciones pertinentes de la Directiva son incondicionales y suficientemente precisas para aplicarse en dicho litigio, y en caso negativo debería controlar el ejercicio, por parte de los Estados miembros, de su facultad de apreciación.

48. La misma conclusión puede extraerse de la sentencia Kraaijeveld y otros, antes citada, cuyo marco jurídico, a saber, la Directiva 85/337, es idéntico al que invocan los litisconsortes Linster. El Tribunal de Justicia, al que se le planteó la cuestión del efecto directo de determinadas disposiciones de la Directiva, señaló, en primer lugar, el carácter condicional de estas disposiciones, destacando que los Estados miembros disfrutan de cierto margen de apreciación, puesto que «podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que

33 — Sentencia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, antes citada, apartado 21.

34 — *Ibidem*, apartados 25 a 28, relativos a los requisitos de precisión y de incondicionalidad de la Directiva considerada.

35 — Véase la nota 23 *supra*.

deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar qué proyectos deben ser objeto de una evaluación».[36] A continuación precisó que este margen de apreciación «está limitado por la obligación [...] de someter a un estudio de sus repercusiones los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente».[37] Por último, recordó la facultad de control del Juez nacional del margen de apreciación concedido al legislador nacional.[38]

49. Como ya he señalado, esta tendencia a vincular la aplicabilidad de las Directivas —o su invocabilidad— al reconocimiento de su efecto directo, que, incontestablemente, predomina en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no es, sin embargo, única.

50. En determinadas sentencias, antiguas[39] o más recientes,[40] el Tribunal de Justicia no convierte el examen previo del efecto directo de la Directiva, en el sentido de la jurisprudencia que resulta de las sentencias Ratti o Becker (en lo sucesivo, «jurisprudencia Becker»), antes citadas, en un requisito necesario para su aplicación.[41] Así pues, el análisis del contenido de las disposiciones invocadas que el Tribunal de Justicia realiza habitualmente, para declararlas, en su caso, suficientemente precisas e incondicionales, no es sistemático. En estos contados casos, la sentencia se centra únicamente en el control del ejercicio de la facultad de apreciación del Estado miembro de que se trate, como si el análisis de las disposiciones de que se trate resultase menos útil para su aplicación directa en el Derecho interno que desde la perspectiva de un examen formal de las competencias que la Directiva reparte entre la Comuni-

36 — Apartado 48.

37 — Apartado 50.

38 — Apartado 56.

39 — En la sentencia de 29 de noviembre de 1978, Delkvist (21/78, Rec. p. 2327), apartados 12 a 22, el propio Tribunal de Justicia controló el respeto por parte de los Estados miembros del margen de apreciación que la Directiva les concede, antes de declarar su efecto directo basándose únicamente en el efecto imperativo de las Directivas y en la necesidad de preservar su efecto útil, sin analizar el carácter preciso e incondicional de las disposiciones invocadas.

40 — En el asunto WWF y otros, antes citado, no se hace en absoluto referencia a la doble exigencia de precisión y de incondicionalidad. Sin embargo, la sexta cuestión planteada por el Juez nacional pretendía determinar si el artículo 4, apartado 2, junto con el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, tenía efecto directo. El Tribunal de Justicia interpretó esta cuestión en el sentido de que pretendía dilucidar si, «cuando las autoridades legislativas o administrativas de un Estado miembro sobrepasen *el margen de apreciación* que les confieren dichas disposiciones, los particulares pueden invocarlas ante los órganos jurisdiccionales de dicho Estado en contra de las autoridades nacionales y obtener así de éstas la inaplicación de las normas o medidas nacionales incompatibles con las mencionadas disposiciones» (punto 68; el subrayado es mío). El Tribunal de Justicia respondió afirmativamente a esta pregunta reformulada de esta manera, sin pronunciarse, no obstante, sobre el respeto, por parte del Estado miembro afectado, de su propia competencia, dejando esta tarea al Juez remitente (apartado 71).

41 — Hay que señalar, por otra parte, que precisamente una sentencia de este tipo, la sentencia de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo (C-69/89, Rec. p. I-2069), suscitó dudas al Juez remitente sobre una eventual facultad de verificar la conformidad de un acto interno con una Directiva con independencia de su efecto directo (petición de decisión prejudicial, p. 12). En este asunto se había cuestionado la validez de un Reglamento comunitario, del que se predicaba su inaplicabilidad por ser contrario a un Acuerdo internacional relativo a la aplicación de las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Se admitió el derecho de la demandante a impugnar la legalidad del Reglamento sin necesidad de indagar sobre el efecto directo de la norma invocada. Es cierto que esta sentencia no refleja la orientación general de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de los Acuerdos internacionales celebrados por la Comunidad. En efecto, siguiendo los criterios definidos en la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo (C-280/93, Rec. p. I-4973), el Tribunal de Justicia ha recordado la exigencia de la comprobación previa del efecto directo, destacando que de las particularidades del Acuerdo General se deriva que las normas que establece carecen de carácter incondicional y se oponen al reconocimiento de su carácter de normas inmediatamente aplicables en los ordenamientos jurídicos internos de las Partes Contratantes. Pero se establecieron límites a este principio. A falta de efecto directo derivado del propio Acuerdo, el Tribunal de Justicia se declaró competente para controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate «en el caso de que la Comunidad haya pretendido cumplir una obligación concreta asumida en el marco del GATT o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas del Acuerdo General» (apartado 111). No cabe duda de que de esta reserva debe deducirse que, cuando un acto comunitario se adopta con arreglo a un Acuerdo internacional, o simplemente cuando se refiere a un Acuerdo de este tipo, este último puede invocarse a efectos de controlar la legalidad de una norma comunitaria aunque carezca de efecto directo.

dad y los Estados miembros. En otras palabras, en estas sentencias parece que impera más el principio de primacía que el principio de efecto directo.

51. Con independencia de su respectivo origen, debe señalarse que no parece que la determinación previa de este efecto haya sido necesaria, en cada uno de estos casos, para solucionar el litigio. Y es que cabe preguntarse, más en general, si el examen del efecto directo de una Directiva resulta sistemáticamente útil para resolver cualquier litigio en el que estén presentes una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno y una norma jurídica interna contraria a ella.

Efecto directo de las Directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno y apreciación de la legalidad de una norma de Derecho nacional

52. En el presente caso, el Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, que conoce de un asunto en el que se cuestiona la legalidad del Reglamento granducal de 1996, puede seguir dos direcciones. La primera lo conduciría a verificar si los artículos 5, apartado 1, y 6, apartado 2, de la Directiva 85/337, relativos a la puesta a disposición del público interesado de las informaciones relativas al proyecto de obra y a la toma en consideración de la opinión expresada por los destinatarios de esta información, tienen efecto directo porque su contenido es preciso e incondicional.

53. En este caso, podría aplicar la Directiva para los fines que se persiguen. En el otro supuesto, el órgano jurisdiccional nacional podría verificar directamente —y únicamente— si, mediante la decisión impugnada, el Gran Ducado de Luxemburgo ha respetado los límites de su margen de apreciación. Aplicaría entonces la Directiva sin comprobar su efecto directo, en el sentido de la jurisprudencia Becker.

54. La elección entre estas dos soluciones debe realizarse a partir de consideraciones relativas al cumplimiento, simultáneamente, de las exigencias de efectividad del Derecho comunitario y de las normas y ámbitos competenciales establecidos por este Derecho.

55. En cualquier caso, una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno no puede producir los mismos efectos jurídicos que un Reglamento comunitario si, por su contenido, no es apta para ser aplicada sin la interposición de otra norma. Esto no significa que las disposiciones invocadas deban presentar las mismas características, cualquiera que sea el uso que se haga de ellas, para que el Juez nacional las aplique eficazmente a efectos de resolver un litigio.

56. Así pues, en mi opinión es la naturaleza del procedimiento nacional incoado por el justiciable la que, por su finalidad, puede determinar el uso que se hará de las disposiciones de la Directiva de que se trate.

57. En efecto, las pretensiones formuladas por las partes influyen en la interpretación que el Juez hará de la norma comunitaria para que ésta produzca un efecto útil. Recurriendo a una distinción que a veces se utiliza, considero que no se plantean las mismas exigencias a una Directiva según se invoque con fines «de exclusión» o «de sustitución». [42]

58. Antes de volver a la «invocabilidad de exclusión», me detendré unos instantes a examinar el sentido del concepto de «invocabilidad de sustitución» y su alcance en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Este concepto designa la facultad de una parte de invocar una Directiva ante el Juez nacional en lugar de una norma nacional inexistente o no conforme con la Directiva, con el fin de poder disfrutar de un derecho establecido por esta última. [43] Así, las disposiciones de que se trate deben «*[definir] derechos* que los particulares pueden alegar frente al Estado». [44] Es sabido que esta invocabilidad está supeditada a los requisitos de precisión e incondicionalidad de la norma comunitaria aplicable. Por consiguiente, cuando carecen, en puridad, de efecto directo, las disposiciones de una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno, cuyo objetivo es crear derechos en favor de los particulares, no tienen rango de norma de Derecho positivo en el ordenamiento jurídico interno, como pueden tenerlo las normas jurídicas del Estado de que se trate.

59. El Tribunal de Justicia, por otro lado, ha extraído de ello una serie de consecuencias, en sentencias que figuran entre las más innovadoras de su jurisprudencia, cuando, sin cumplirse estos requisitos, se planteaba la cuestión de los medios por los que sería posible garantizar la prevalencia de la norma de Derecho comunitario enunciada mediante una Directiva. A falta de efecto directo y ante la inexistencia de la «invocabilidad de sustitución» que podría derivarse de él, el Tribunal de Justicia ha permitido al Juez nacional extraer algunas consecuencias jurídicas de las Directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno, iniciando un proceso de disociación entre el principio de efecto directo y otros tipos de invocabilidad.

60. Así, en la sentencia Von Colson y Kamann, [45] el Tribunal de Justicia sentó el principio denominado «de interpretación conforme». En relación con la naturaleza de las sanciones para una discriminación por razón de sexo, el Tribunal de Justicia consideró que la Directiva 76/207/CEE [46] no preveía ninguna obligación incondicional y suficientemente precisa, ya que dejaba «en libertad a los Estados miembros para elegir entre las diferentes soluciones adecuadas para llevar a cabo su objeto». [47] Tras precisar lo que, en su opinión, caracterizaba las exigencias del Derecho comunitario en esta materia, a saber, en caso de

42 — Véase, en particular, Galmot, Y., y Bonichot, J.-C., *op. cit.*; Isaac, G.: *Droit communautaire général*, Masson, 1994 (*Manual de Derecho comunitario general*, Ariel, 1995); Dal Farra, T.: «L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité», *RTD eur.*, 28 (4), octubre-diciembre 1992, p. 631; Manin, P.: «De l'utilisation des directives communautaires par les personnes physiques ou morales», *AJDA*, 20 de abril de 1994, p. 259; Simon, D.: *La directive européenne*, Dalloz, 1997, y *Le système juridique communautaire*, 2.ª ed., PUF, 1998.

43 — Galmot, Y., y Bonichot, J.-C., *op. cit.*, p. 10, y Manin, P., *op. cit.*, p. 260.

44 — Sentencia Becker, antes citada, apartado 25.

45 — Sentencia de 10 de abril de 1984 (14/83, Rec. p. 1891). Véase también la sentencia de 20 de mayo de 1976, Mazzalai (111/75, Rec. p. 657).

46 — Directiva del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 39, p. 40; EE 05/02, p. 70).

47 — Sentencia Von Colson y Kamann, antes citada, apartado 28.

elección de la concesión de una indemnización por parte del empresario incumplidor, la adecuación de su importe a los perjuicios sufridos, el Tribunal de Justicia añadió, no obstante, que le correspondía «al órgano jurisdiccional nacional, agotando el margen de apreciación que su Derecho nacional le concede, dar a la Ley adoptada .para ejecutar la Directiva una interpretación y una aplicación conformes con [estas] exigencias». [48]

61. La efectividad del Derecho comunitario exigía al menos que, teniendo en cuenta los límites derivados de la naturaleza de las Directivas, así como del contenido de las disposiciones pertinentes de la Directiva considerada, se reconociese una «invocabilidad de interpretación conforme» [49] a las partes que se consideraban lesionadas por la falta de adaptación del Derecho interno a una Directiva que les atribuía derechos a la vez que dejaba cierto margen de apreciación a los Estados miembros.

62. En la sentencia Francovich y otros, [50] y siguiendo una lógica idéntica, el Tribunal de Justicia estableció lo que se ha calificado de «invocabilidad de reparación». Se reconoció el derecho de una parte lesionada como consecuencia de la falta de adaptación, por un Estado miembro, de su Derecho interno a una Directiva, a exigir la responsabilidad de este Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales, cuando la Directiva no cumple los requisitos necesarios para producir efecto directo en el Derecho interno. De esta manera se completó el dispositivo destinado a paliar las consecuencias negativas, en términos de efectividad del Derecho comunitario, derivadas del incumplimiento, por parte de un Estado miembro, de su obligación de adaptar su Derecho interno a una Directiva.

63. Puede observarse que, cuando no se dan todas las características del efecto directo de una Directiva, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia trata de preservar la plena eficacia de las normas comunitarias por otros medios, que persiguen tanto alcanzar este objetivo como no cuestionar la tipología de los actos del artículo 189 del Tratado.

64. En resumen, cuando el procedimiento ante el Juez nacional persigue el reconocimiento de un derecho, en favor de una de las partes, que tiene su origen en una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno, que no puede producir efecto directo en dicho Derecho interno, no parece que esta «invocabilidad de sustitución» pueda dar lugar a una aplicación de la Directiva. [51] En este supuesto, la única solución para la parte afectada es optar por una solución que le permita extraer las consecuencias de la primacía de la Directiva sobre el Derecho interno sin garantizarle, no obstante, una aplicación plena del Derecho comunitario. Los dos tipos de

48 — *Ibidem.*

49 — Véase, en particular, Simon, D.: *Le système juridique communautaire, op. cit.*, pp. 308 y ss.

50 — Sentencia de 19 de noviembre de 1991 (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357).

51 — Hay que recordar también que, incluso si se cumplen los requisitos del efecto directo, la «invocabilidad de sustitución» no se admite en todos los casos, pues las Directivas a las que no se ha adaptado el Derecho interno no pueden producir efecto directo «horizontal»: en la sentencia Faccini Dori, antes citada, los artículos de la Directiva considerados fueron declarados incondicionales y suficientemente precisos, pero, como se ha visto, no se reconoció el derecho de un particular a invocar este tipo de disposiciones contra otro particular.

invocabilidad persiguen proporcionar al justiciable los medios para hacer prevalecer, por diversos medios y en distinto grado, las disposiciones pertinentes de la Directiva, ya sea orientando la interpretación de su Derecho interno, ya sea fundamentando en ellas una acción de reparación.

65. Se ha podido hablar, así, de «justiciabilidad mínima» cuando no puede intervenir la «justiciabilidad reforzada» que constituye el reconocimiento del efecto directo. [52]

66. Estas sentencias pertenecen, sin embargo, a la misma categoría, ya que tienen su origen en acciones judiciales ejercitadas por partes *que invocan directamente los derechos que les otorga una Directiva.* Las soluciones adoptadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a este respecto derivan de la imposibilidad de que opere el efecto directo, comprobada tras un análisis preciso del contenido de las disposiciones de que se trata.

67. Creo que un litigio como el que debe resolver el Juez remitente, al ser de naturaleza distinta, requiere otra solución. En efecto, en el marco del procedimiento del que conoce, las partes pretenden no tanto que se aplique directamente la Directiva 85/337, como *impugnar la norma que se les quiere aplicar,* invocando dicha Directiva en apoyo de su pretensión. El procedimiento principal responde a una lógica de «invocabilidad de exclusión».

68. En otras palabras, no se trata tanto, para los litisconsortes Linster, de invocar un derecho «subjetivo» que pretenden que se aplique, cuanto de solicitar al Juez nacional que lleve a cabo un control de la conformidad del Derecho interno con el Derecho comunitario aplicable, que puede dar lugar a que se invalide la norma nacional.

Hay que recordar, a este respecto, que en la sentencia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, antes citada, como en las que se mencionan en ella, se indica que «el justiciable invoca una disposición de una Directiva ante el órgano jurisdiccional nacional con el fin de que éste verifique si las autoridades nacionales competentes [...] han respetado los límites de apreciación trazados por la Directiva». [53]

69. En este contexto, cabe preguntarse si el control del efecto directo de la Directiva invocada sigue estando justificado como en el caso en que una parte pretende sustituir la norma nacional por la norma comunitaria.

70. Es cierto que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no se desprende claramente ninguna distinción comparable de la que se pueda deducir, por lo que se refiere a la obligación del Juez de examinar el contenido de la Directiva, la existencia de dos regímenes diferentes. Por el contrario, el fundamento que, en la mayoría de las sentencias del Tribunal de Justicia, enuncia el doble requisito a que éste supedita el reconocimiento del efecto directo, con-

52 — Simon, D.: *Le système juridique communautaire, op. cit.*, pp. 308 y ss.

53 — Apartado 24.

vierte el cumplimiento de estas exigencias en una condición previa a la invocabilidad de las disposiciones, no sólo en la medida en que definan derechos en beneficio de los particulares, *sino también cuando se pretende cuestionar «cualquier disposición nacional no conforme a la Directiva».* [54]

71. No obstante, una «disociación» entre el efecto directo y la invocabilidad, como la que se realiza cuando, a falta de dicho efecto, la única vía posible es la de la interpretación conforme o la de la reparación, tendría ventajas.

72. Como se ha visto, las razones que justifican la apreciación previa del efecto directo se basan principalmente en la naturaleza particular de la Directiva, cuya finalidad no es, en principio, integrarse directamente en el Derecho de los Estados miembros. Al completar una Directiva mediante una interpretación creadora, con el fin de resolver el litigio del que conoce, el Juez sustituye al legislador. [55]

73. Estas limitaciones inherentes a la función que tiene encomendada no son las mismas cuando el Juez tiene que apreciar la validez de una norma de Derecho interno respecto de la norma comunitaria aplicable. En un litigio de este tipo, a la vez «vertical» y «objetivo», en el que los motivos que una parte invoca contra un organismo público no persiguen directamente el reconocimiento de un derecho propio, la cuestión del efecto directo tiende a diluirse ante la de la primacía. El problema de la integración de la norma de Derecho comunitario en el Derecho nacional se mantiene en el nivel de la confrontación de las normas entre sí, y no alcanza al de su aplicación a los sujetos de Derecho.

74. Desde esta perspectiva de control de la compatibilidad de una norma subordinada, la necesidad de asegurarse de la precisión de la Directiva es menor, y, por otra parte, el Juez sigue estando facultado para interpretarla, en su caso tras plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial. [56] En especial, cuando el Juez se enfrenta a una disposición que deja a los Estados miembros un margen de apreciación real, entra dentro de su función, teniendo en cuenta el objetivo perseguido por la parte lesionada, verificar si la entidad pública autora de la decisión controvertida ha respetado los límites de la facultad conferida por la Directiva.

75. La cuestión de la facultad de apreciación del Estado miembro, que constituye

54 — Sentencia Becker, antes citada, apartado 25 (el subrayado es mío).

55 — Véase, no obstante, a favor del abandono puro y simple de la teoría del efecto directo, Manin, P.: «L'invocabilité des directives: quelques interrogations», *Revue trimestrielle de droit européen,* 26 (4), octubre-diciembre 1990, p. 669.

56 — Hay que citar, a este respecto, la posición del Conseil d'État francés, que, en el ejercicio de su facultad de control de la legalidad de las disposiciones administrativas, examina la compatibilidad de éstas con los objetivos de una Directiva comunitaria así como, por otra parte, de las leyes en virtud de las cuales se han adoptado dichas disposiciones, y, en su caso, extrae de ello las consecuencias pertinentes en el plano de la legalidad (CE, 5 de febrero de 1997, Elahi, recurso nº 161.639, y CE, 6 de febrero de 1998, M. Tete, Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais, recursos nºs 138.777, 147.424 y 147.425). Véanse también las sentencias de 28 de febrero de 1992, en las que el Conseil d'État, reunido en Asamblea, descartó la aplicación de una ley incompatible con una Directiva sin examinar su eventual efecto directo (CE, SA Rothmans International France y SA Philip Morris France, recursos nºs 56.776 y 56.777, y Sté Arizona Tobacco Products y SA Philip Morris France, recurso nº 87.753, *AJDA,* 20 de marzo de 1992, pp. 210 y ss.).

uno de los requisitos para la admisión del efecto directo, es en este caso, de alguna manera, el objeto mismo del procedimiento en el que el órgano jurisdiccional debe pronunciarse.

76. Las sentencias Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Kraaijeveld y otros, Delkvist o WWF y otros, antes citadas, proporcionan ejemplos de procedimientos en los que las Directivas se invocan con esta finalidad, aunque, en dichos casos, no siempre se evite el control previo del efecto directo de la Directiva considerada.

77. Aunque la frontera entre el objetivo de exclusión y el objetivo de sustitución en un procedimiento jurisdiccional no siempre es fácil de definir, dista de ser teórica. Delimita dos ámbitos generalmente muy distintos.

78. El presente asunto no carece de interés a este respecto. Los litisconsortes Linster solicitaron al Juez que conoce del litigio que realizase un control incidental de la legalidad de un Reglamento granducal. Por tanto, con independencia de que haya sido elegida o de que haya venido impuesta por las circunstancias o las características del Derecho nacional aplicable en la materia, se ha seguido la vía de la «exclusión» de la norma nacional. El Reglamento controvertido se impugna porque, en opinión de los demandantes, no se ajusta a las disposiciones de la Directiva 85/337 relativas a la información de la población interesada y a su consulta. Es posible imaginar que la impugnación del procedimiento de expropiación haya adoptado la forma de una demanda destinada a que se dicte una orden conminatoria para que se lleven a cabo estas medidas de información y de consulta. Se comprende que, en el supuesto de un procedimiento basado en una pretensión de «sustitución» en relación con un derecho previsto por la Directiva, los requisitos fijados para la aplicación de la norma comunitaria no sean completamente idénticos.

79. En efecto, las consecuencias de la admisión de esta demanda serían que las disposiciones de la Directiva gozarían *ipso facto* de la condición de norma de Derecho interno, al igual que las demás normas de Derecho aplicables en el territorio nacional. Ya se ha visto por qué una equiparación de este tipo, que da lugar al reconocimiento de un derecho «subjetivo», debe estar sujeta a determinados requisitos esenciales.

80. Por el contrario, aunque se base en la misma norma, el motivo invocado por los litisconsortes Linster hace otro uso de ella, determinado por la finalidad puramente formal, desde un punto de vista jurídico, de sus pretensiones. Desde esta perspectiva, el contenido de la norma es menos importante que si ésta tuviese que aplicarse concreta-

mente en beneficio de un sujeto de Derecho. [57]

81. Estimo, por consiguiente, que no procede realizar un examen previo del efecto directo de las disposiciones invocadas, al menos en el sentido en que se entiende el concepto de «efecto directo». [58]

82. Así, debe ser posible utilizar los derechos contenidos en una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno, con independencia de su formulación, cuando se invocan con el fin de controlar la legalidad de las normas de Derecho interno.

83. Esta solución presenta varias ventajas.

84. Respeta las disposiciones del artículo 189 del Tratado y preserva los derechos de los particulares a la vez que reduce el perjuicio que el comportamiento de los Estados causa a la efectividad del Derecho comunitario.

85. Los justiciables tienen un interés en que las autoridades respeten las normas comunitarias, a las que están sujetas al igual que a las normas de Derecho nacional. La violación por parte de un Estado miembro de sus obligaciones se sanciona normalmente por la vía del recurso por incumplimiento. Es sabido, sin embargo, que entre el momento en que la Comisión tiene conocimiento de un incumplimiento y el momento en que el Tribunal de Justicia dicta su sentencia, pueden transcurrir varios años. Además, según jurisprudencia reiterada, la Comisión no está obligada a iniciar un procedimiento por incumplimiento si no lo considera necesario. Dispone, por el contrario, de una facultad de apreciación discrecional que excluye el derecho de los particulares a exigir de esta Institución que adopte una postura en un sentido determinado. [59] Puede estar justifi-

57 — En un análisis de la sentencia Kraaijeveld y otros, antes citada, relativa a la interpretación de la Directiva 85/337, el apartado que se reproduce habitualmente en las sentencias que tratan del ejercicio, por parte de los Estados miembros, de su margen de apreciación, ha sido comentado del siguiente modo: «Individuals cannot be excluded, as a matter of principle, from invoking that *obligation* (as opposed to a subjective *right* of their own) before the courts, nor can the courts be prevented from taking it into account, in order to ensure that the national authorities keep within the limits of their discretion» (Edward, D., *op. cit.*, p. 441). Se pone así el acento sobre el enfoque objetivo del litigio, que permite al justiciable invocar una Directiva con otros fines que su beneficio exclusivo e inmediato. Se trataba, en este asunto, de una cuestión prejudicial que se había suscitado en un procedimiento nacional relativo a un recurso de anulación de una decisión por la que se aprobaba un plan de ordenación del suelo, incoado por un operador económico, Kraaijeveld, cuya actividad consistía en realizar obras relativas a las vías de agua. Pues bien, según el nuevo plan, el curso de agua al que Kraaijeveld tenía acceso corría el riesgo de dejar de comunicar con las vías navegables. No se había efectuado ninguna evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente (EIA). El autor añade, refiriéndose a los derechos de Kraaijeveld, que «the individual has a *procedural* right, so the case remains an example of "individual rights" and therefore of "direct effect" in the classical sense. On the other hand, the Court's judgement gave Kraaijeveld no immediat right to require an EIA to be carried out before construction of the dyke could begin. At the end of the day, having gone through all the proper procedures, all discretions having been correctly exercised, Kraaijeveld might still find themselves cut off from the navigable waterways. *The right recognized was not to secure any positive remedy or to have a particular result achieved, but rather the right to call for judicial review*» (*ibidem*, pp. 441 y 442; el subrayado de la última frase es mío).

58 — En efecto, es difícil pretender que la aplicación de una Directiva con el fin de «excluir» un acto de Derecho interno no consiste, en cierto modo, en extraer de esta Directiva cierto efecto. Lo que se cuestiona, en el presente caso, es la capacidad de la Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno de crear un derecho completo en favor de los particulares, y no únicamente un efecto directo «parcial» (Jadot, B.: «Le justiciable et l'inexécution, en droit belge, des directives européennes en matière d'environnement», Amén. 1987, p. 38, citado en Pâques, M., *op. cit.)* o «relativo». A este respecto, véase, sobre la actual indefinición de la terminología y sobre la distinción hecha en Alemania entre el efecto directo «objetivo» y el efecto directo «subjetivo», Edward, D., *op. cit.*, pp. 442 y 443.

59 — Sentencia de 14 de febrero de 1989, Star Fruit (247/87, Rec. p. 291), apartados 10 a 12. Véase también el auto del Tribunal de Primera Instancia de 5 de mayo de 1999, Gluiber/Consejo y Comisión (no publicado en la Recopilación), apartado 13.

cado, por tanto, reconocer a los particulares el derecho a dirigirse a los órganos jurisdiccionales nacionales para que se garantice el respeto de la jerarquía de las normas, cuando resulta vulnerada debido a la no adaptación del Derecho interno a una Directiva. [60]

86. De este modo queda reforzada la exigencia de una observancia más estricta del Derecho comunitario, cuya primacía puede así beneficiarse de un apoyo por parte de los particulares. En efecto, éstos están directamente interesados, en virtud de sus propios intereses, en que se respete la legalidad.

87. Hace mucho tiempo que el Tribunal de Justicia precisó las consecuencias de la aplicabilidad directa de una disposición de Derecho comunitario en caso de incompatibilidad con la legislación de un Estado miembro. En efecto, los Jueces nacionales que conocen de un asunto en el marco de su competencia están obligados a aplicar íntegramente el Derecho comunitario y a proteger los derechos que éste confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición de la ley nacional eventualmente contraria a aquél. [61]

Por lo que se refiere a las Directivas, el reconocimiento de su condición de norma de Derecho positivo, con independencia de su capacidad para generar directamente derechos en favor de los particulares, culminaría esta tendencia.

88. Debe añadirse que, si se admite que los requisitos previos al reconocimiento del efecto directo responden, en definitiva, a consideraciones funcionales, es natural que se puedan obviar cuando el procedimiento de que se trate no implique que las disposiciones produzcan, en ese instante, todos sus efectos. La invocabilidad de una norma varía según el tipo de aplicación que se solicita al Juez nacional. [62] En definitiva, «el Derecho comunitario es aplicable por el juez nacional tan pronto como cumpla las condiciones suficientes para ser objeto de la utilización judicial específica que se solicita». [63]

89. Propongo, en consecuencia, que el Tribunal de Justicia responda a las dos primeras cuestiones que el artículo 189 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que el Juez nacional que conoce de un litigio que implica el examen de la conformidad de una norma de Derecho interno

60 — En este caso, el carácter «objetivo» del procedimiento dispensa del examen de los requisitos del efecto directo, como se declaró, en relación con un recurso por incumplimiento, en la sentencia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartado 26.

61 — Sentencia Simmenthal, antes citada, apartado 21.

62 — Isaac, G., *op. cit.*, p. 169. El autor explica que «cuando al Juez se le pide que aplique el propio Derecho comunitario, a falta, incluso en el lugar del Derecho nacional, se comprende que el texto invocado debe ser en todos los puntos incondicional y suficientemente preciso para prestarse a esta *aplicación/sustitución*. Por el contrario, para servir a un *control de compatibilidad*, una disposición comunitaria puede invocarse incluso si deja a las autoridades nacionales un margen de apreciación» (p. 193 de la edición española).

63 — *Ibidem*. Véase la sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe (158/80, Rec. p. 1805), según la cual «el efecto vinculante de la Directiva implica que una autoridad nacional no puede oponer a un particular una disposición legal o administrativa nacional contraria a una disposición de la Directiva que reúna todas las características necesarias para poder ser aplicada por los órganos jurisdiccionales» (apartado 41), lo que no requiere que se cumplan los requisitos de precisión y de incondicionalidad, pero presupone la aptitud de la norma de que se trate para ser aplicada sin más, en su caso tras ser interpretada por el Juez dentro de los límites de su competencia.

con una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno en el plazo prescrito no está obligado, para pronunciarse, a verificar previamente si las disposiciones de la Directiva invocadas son suficientemente precisas e incondicionales.

90. Teniendo en cuenta la respuesta propuesta, no es necesario pronunciarse sobre la cuestión de si el Juez nacional está obligado a plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia con el fin de determinar si los artículos de la Directiva 85/337 considerados son suficientemente precisos e incondicionales y, en tal caso, si estas disposiciones poseen dichas características.

V. Sobre las cuestiones tercera y quinta

91. El Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, que debe aplicar la Directiva 85/337, pregunta, en esencia, si el concepto de «proyectos detallados adoptados mediante un acto legislativo nacional específico», que figura en el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337, debe interpretarse de manera autónoma o según el Derecho nacional.

92. Ninguna parte interviniente cuestiona la necesidad de dar a esta expresión un sentido que garantice su aplicación uniforme en el conjunto del territorio comunitario.

93. Esto mismo se desprende de una jurisprudencia reiterada, ya que, según el Tribunal de Justicia, «en efecto, el ordenamiento jurídico comunitario no pretende, en principio, definir sus conceptos inspirándose en un ordenamiento jurídico nacional o en varios de ellos, si no se establece expresamente». [64]

94. Este principio no sólo es válido en relación con las disposiciones del Tratado o los Reglamentos, sino que se aplica también a las Directivas. La interpretación de un término utilizado en una disposición de una Directiva «que no se remite al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y alcance [...] no puede dejarse a la discrecionalidad de cada Estado miembro». [65] Pues bien, la Directiva no hace ninguna referencia al Derecho de los Estados miembros que abogue en favor de interpretaciones diferentes según las legislaciones nacionales.

95. La aplicación uniforme del Derecho comunitario y la del principio de igualdad imponen que se llegue a esta conclusión. [66]

96. Los objetivos que persigue la Directiva 85/337 confirman esta exigencia. En efecto, esta Directiva pretende suprimir las desigualdades entre las legislaciones vigentes en

64 — Sentencia de 14 de enero de 1982, Corman (64/81, Rec. p. 13), apartado 8.

65 — Sentencia Verbond van Nederlandse Ondernemingen, antes citada, apartados 10 y 11.

66 — Sentencia de 18 de enero de 1984, Ekro (327/82, Rec. p. 107), apartado 11.

los diferentes Estados miembros en materia de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados. [67] Precisa, además, que es necesario armonizar «los principios de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente [...] en lo que se refiere principalmente a los proyectos que deberían someterse a una evaluación, así como las principales obligaciones de los [titulares de los proyectos] y el contenido de la evaluación». [68] Pues bien, la supresión de las desigualdades entre las legislaciones nacionales y la aproximación de estas legislaciones requieren, inevitablemente, una interpretación única de las disposiciones de la Directiva.

VI. Sobre las cuestiones cuarta y sexta

97. Hay que recordar que, según su artículo 1, apartado 5, están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva «los *proyectos* detallados adoptados mediante un *acto legislativo nacional específico*, dado que los objetivos perseguidos por la presente Directiva [...] se consiguen a través del procedimiento legislativo». [69]

98. Un proyecto de construcción de autopista previsto en una ley perteneciente a esta categoría no estaría sujeto a las obligaciones de información y de consulta al público establecidas en los artículos 5 y 6.

99. En el asunto principal, los litisconsortes Linster sostienen que estas obligaciones existían, ya que la Ley de 1995, por la que se modifica la Ley de 1967, no responde a la definición del artículo 1, apartado 5. En su opinión, al no existir evaluación ni encuesta pública conformes a la Directiva, el procedimiento de expropiación es ilegal. [70]

100. En consecuencia, el Juez remitente quiere saber si el artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que está incluida en esta disposición una ley aprobada por el Parlamento, tras unos debates parlamentarios públicos, que autoriza la construcción de una autopista sin definir, no obstante, su trazado, de modo que este proyecto de construcción quede excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 85/337.

101. El Gobierno luxemburgués sostiene que un proyecto de construcción de autopista adoptado por el Parlamento puede considerarse excluido del ámbito de aplicación de la Directiva, por lo que se refiere a la autorización del trazado de la autopista, cuando, por un parte, la aprobación de la ley va acompañada de la votación de una moción por la cual el Parlamento elige entre los distintos trazados propuestos e insta al Gobierno a adoptar un determinado trazado al aprobar el reglamento de

67 — Segundo considerando.
68 — Séptimo considerando.
69 — El subrayado es mío.
70 — Petición de decisión prejudicial, pp. 2 y 3.

ejecución de la ley, y, por otra parte, esta moción va seguida de la aprobación de un reglamento de ejecución que se ajusta a su contenido. [71]

102. Durante la vista, el Gran Ducado de Luxemburgo añadió que antes de la aprobación de la Ley de 1995 existió cierto procedimiento de consulta al público.

103. Debe señalarse que las cuestiones planteadas por el Juez remitente se refieren a la calificación, a la luz de la Directiva 85/337, de un acto legislativo nacional que no se pronuncia sobre el trazado de la autopista que se proyecta construir. No se hace referencia a una moción que completa dicha ley precisando la localización geográfica del proyecto.

104. Aun suponiendo que la aprobación de dicha moción parlamentaria, por la que se insta al Gobierno a elegir uno de los trazados posibles, sea lo suficientemente precisa y completa para permitir llegar a la conclusión de que se trata de la adopción de un «proyecto detallado», en el sentido de la Directiva, considero que no se puede admitir la toma en consideración de este elemento, en la medida en que puede influir en el contenido de las cuestiones planteadas. En efecto, según jurisprudencia reiterada, una modificación material de las cuestiones prejudiciales sería incompatible con la función que el artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE) confiere al Tribunal de Justicia, así como con su obligación de garantizar que los Gobiernos de los Estados miembros y las partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 20 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia, habida cuenta de que, con arreglo a esta disposición, a las partes interesadas se les notifican las resoluciones de remisión. [72]

105. Por lo que se refiere a la consulta al público, este punto, así como el relativo a la realización de un estudio de impacto, fueron claramente mencionados por el Juez nacional, que, sin embargo, no consideró útil reflejarlos en el contenido de las cuestiones planteadas. [73] No me parece necesario que el Tribunal de Justicia tome en consideración esta situación de hecho para responder a las cuestiones planteadas. En efecto, estas cuestiones no se refieren ni a la existencia o inexistencia de evaluación en el presente caso ni a la consulta al público y a los litisconsortes Linster, cuestiones de hecho cuya apreciación corresponde únicamente al Juez nacional, sino a las características que debe poseer una ley para que el proyecto de construcción que constituye su objeto pueda quedar excluido de las obligaciones de información y de consulta tal como están previstas en la Directiva.

106. Según el Gobierno luxemburgués, no puede admitirse que todos los detalles de la realización de un proyecto, incluso los más insignificantes, deban figurar en un acto legislativo. Además, el mismo proyecto podría ser objeto de autorizaciones en las

71 — Apartado 59 de las observaciones escritas.

72 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de marzo de 1997, Phyteron International (C-352/95, Rec. p. I-1729), apartado 14.

73 — Petición de decisión prejudicial, p. 11.

diferentes fases de su ejecución. Nada se opondría, por tanto, a que únicamente determinados aspectos de un proyecto den lugar a un acto legislativo nacional específico y queden así exentos de la evaluación medioambiental obligatoria. [74]

107. Procede, a este respecto, determinar los requisitos que debe cumplir un acto legislativo, desde el punto de vista de su contenido, para que se le reconozca la cualidad de «acto legislativo nacional específico», en el sentido de la Directiva 85/337.

108. El Tribunal de Justicia ha realizado recientemente, en la sentencia WWF y otros, antes citada, una interpretación precisa y completa del artículo 1, apartado 5, de la Directiva. Me parece procedente referirme a ella para responder a las cuestiones planteadas.

109. En esta sentencia se recuerda que el artículo 1, apartado 5, establece 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». [75]

110. Para describir las características que debe tener este acto legislativo, el Tribunal de Justicia se refirió a la «autorización» contemplada en el artículo 1, apartado 2, que esta disposición define como «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras [léase: al titular del proyecto] el derecho a realizar el proyecto». [76] El Tribunal de Justicia sentó claramente el principio según el cual «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* [...]». [77]

111. Así, el Tribunal de Justicia precisó que «para presentar las mismas características que una autorización [...] 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». [78]

112. Únicamente respetando tales requisitos podrán alcanzarse a través del procedimiento legislativo los objetivos a que se refiere el segundo requisito previsto en el artículo 1, apartado 5, de la Directiva. [79] En efecto, como el Tribunal de Justicia expone acertadamente, si el acto legislativo específico no contuviese los datos del proyecto que puedan resultar pertinentes

74 — Apartado 56 de las observaciones escritas.
75 — Apartado 57.
76 — Apartado 58.
77 — *Ibidem* (el subrayado es mío).
78 — Apartado 59 (el subrayado es mío).
79 — Apartado 60.

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». [80]

113. De todos estos elementos, el Tribunal de Justicia extrajo la siguiente consecuencia: «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, sino que ordene por el contrario la realización de un estudio al efecto, que deberá elaborarse posteriormente, y, por otra parte, requiera la adopción de otros actos para conferir al titular del proyecto el derecho a realizarlo». [81]

114. La postura del Tribunal de Justicia es clara. 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.

115. En otras palabras, el proyecto de obra aprobado por el legislador queda dispensado de respetar el tenor de la Directiva porque logra, desde el punto de vista de la evaluación de las repercusiones, de la información y de la consulta a los ciudadanos, los objetivos de protección del medio ambiente que persigue dicha Directiva.

116. Por otra parte, el Tribunal de Justicia recordó una de las principales finalidades de la Directiva citando su sexto considerando, según el cual «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», y que precisa a continuación que «dicha 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».

117. Debe suscribirse todo el razonamiento seguido en la sentencia WWF y otros, antes citada, y, en consecuencia, debe aplicarse al presente caso.

118. En efecto, ¿se puede sostener razonablemente que, según la Directiva, los Estados miembros están dispensados de realizar una evaluación de las repercusiones de un proyecto de obra sobre el medio ambiente,

80 — Apartado 60.
81 — Apartado 62.

así como procedimientos de información y consulta previos a su ejecución, cualquiera que sea su naturaleza, únicamente porque estos Estados deciden aprobar el proyecto por vía legislativa?

119. Es cierto que el artículo 1, apartado 5, no contradice totalmente esta tesis, ya que el tenor de esta disposición, que es efectivamente ambiguo, parece ligar de manera mecánica el recurso a un procedimiento legislativo con el respeto de los objetivos de la Directiva.

Dicha tesis, sin embargo, lleva a establecer, en favor de los Estados miembros, una facultad discrecional que les permite inaplicar, en la medida que deseen, las disposiciones de la Directiva, en detrimento del medio ambiente y de la población interesada en los proyectos que puedan perjudicarlo. Por ello, esta interpretación supone, pura y simplemente, negar los objetivos que persigue el Consejo.

120. Sobre la base de esta jurisprudencia más reciente, considero que la mera inclusión de un proyecto de construcción de autopista en un programa general de creación de una gran red viaria de comunicación no permite considerar que se ha adoptado un proyecto detallado si el acto legislativo de que se trate no aprueba de manera definitiva y precisa el trazado de la autopista.

121. En efecto, debe poder identificarse el medio natural susceptible de verse afectado por el proyecto, lo que no es posible si falta el trazado. Esta misma conclusión se impone en relación con la población interesada en el proyecto, que debe ser informada y consultada previamente. [82] No se puede proporcionar ninguna información ni realizar consulta alguna si no se determina con precisión la localización geográfica del proyecto de obra y, por consiguiente, del público que resulta afectado.

122. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la inclusión, en un programa general previsto en una norma legislativa, de un proyecto de construcción de autopista adoptado por el Parlamento, tras unos debates parlamentarios públicos, pero que no comprende el trazado de la autopista que se proyecta construir, no entra en el ámbito de las disposiciones del artículo 1, apartado 5, de la Directiva 85/337 y debe, por tanto, someterse al régimen jurídico establecido en ésta.

82 — Hay que recordar que del artículo 1, apartado 5, se desprende que para que no se aplique el régimen establecido en la Directiva, el proyecto debe haberse adoptado mediante un procedimiento legislativo que garantice el cumplimiento del «objetivo de la disponibilidad de informaciones».

Conclusión

123. Teniendo en cuenta estas consideraciones, propongo que el Tribunal de Justicia responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal d'arrondissement de Luxembourg:

«1) El artículo 189 del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE) debe interpretarse en el sentido de que el Juez nacional que conoce de un litigio que implica el examen de la conformidad de una norma de Derecho interno con una Directiva a la que no se ha adaptado el Derecho interno en el plazo prescrito no está obligado, para pronunciarse, a verificar previamente que las disposiciones de la Directiva invocadas son incondicionales y suficientemente precisas.

2) 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, debe interpretarse en el sentido de que no es aplicable a un proyecto de construcción de autopista, como el controvertido en el asunto principal, que, habiendo sido incluido en un programa general de redes viarias previsto en un norma legislativa, tras un procedimiento de la misma naturaleza que dio lugar a debates públicos, no comprende el trazado de la autopista que se proyecta construir.»