

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 17 de marzo de 2011 \*

En el asunto C-275/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Raad van State (Bélgica), mediante resolución de 14 de julio de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de julio de 2009, en el procedimiento entre

**Brussels Hoofdstedelijk Gewest,**

**Pieter De Donder,**

**Fernande De Becker,**

**Katrien Colenbie,**

**Philippe Hutsebaut,**

**Bea Kockaert,**

\* Lengua de procedimiento: neerlandés.

**VZW Boreas,**

**Frédéric Petit,**

**Stéphane de Burbure de Wezembeek,**

**Lodewijk Van Dessel**

y

**Vlaams Gewest,**

en el que participa:

**The Brussels Airport Company NV,**

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. P. Mengozzi;  
Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de octubre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Brussels Hoofdstedelijk Gewest, por los Sres. F. Tulkens y J. Mosselmans, advocaten;

— en nombre de la Sras. De Becker y Colenbie, del Sr. Hutsenbaut, de la Sra. Kockaert y de VZW Boreas, por los Sres. I. Larmuseau y H. Schoukens, advocaten;

- en nombre del Sr. Petit, por los Sres. J. Verstraeten y S. Vanthienen, advocaten;
  
- en nombre del Sr. de Burbure de Wezembeek, por el Sr. M. Denys, advocaat;
  
- en nombre del Sr. Van Dessel, por los Sres. P. Flamey y P.-J. Vervoort, advocaten;
  
- en nombre de la Vlaams Gewest, por M<sup>es</sup> J. Vanpraet y S. Ronse, avocats;
  
- en nombre de The Brussels Airport Company NV, por los Sres. D. Ryckbost y A. Lippens, advocaten;
  
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Fiengo, avvocato dello Stato;
  
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Oliver, J.-B. Laignelot y B. Burggraaf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de noviembre de 2010;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del punto 7, letra a), del anexo I 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) (en lo sucesivo, «Directiva 85/337»).
  
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Brussels Hoofstedelijk Gewest (Región de Bruselas-Capital) y varios otros demandantes de la Vlaams Gewest (Región flamenca) en relación con una resolución relativa a la explotación del aeropuerto de Bruselas-Nacional.

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

3 El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 establece:

«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.»

- 4 Con arreglo al artículo 2, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 85/337, «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».
- 5 Los proyectos a los que se refiere se definen en el artículo 4 de la Directiva 85/337. Esta disposición distingue entre los proyectos enumerados en el anexo I, que deberán ser objeto de una evaluación de impacto ambiental, y los proyectos enumerados en el anexo II, para los cuales los Estados miembros deberán determinar mediante un estudio caso por caso, o mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro, si deben ser objeto de tal evaluación.
- 6 El punto 7, letra a), del anexo I de la Directiva 85/337 contempla la «construcción [...] de aeropuertos cuya pista básica de aterrizaje sea de al menos 2.100 metros de longitud».
- 7 El punto 13, primer guión, del anexo II de dicha Directiva menciona «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente».

*Derecho nacional*

- 8 La normativa aplicable en la Región flamenca distingue entre «autorización urbanística», que autoriza la realización de determinadas obras, y «autorización medioambiental», que autoriza la explotación de una actividad clasificada como molesta.
  
- 9 La concesión de una autorización medioambiental, cuya validez está siempre limitada en el tiempo, se rige por el decret van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning (Decreto del Parlamento flamenco, de 28 de junio de 1985, relativo a la autorización medioambiental), completado por un reglamento de ejecución del Gobierno flamenco de 6 de febrero de 1991.
  
- 10 Desde la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, de una nueva lista de clasificación, en su versión modificada por un Decreto del Gobierno flamenco de 12 de enero de 1999, los «terrenos para campos de aviación con una pista de despegue y de aterrizaje [...] de por lo menos 1.900 metros de longitud» se clasifican en la categoría de actividades molestas que requieren la concesión de una autorización medioambiental.

**Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 11 El aeropuerto de Bruselas-Nacional, situado en la Región flamenca, dispone de tres pistas de despegue y aterrizaje de más de 2.100 metros de longitud. Existe desde hace varias décadas, pero su explotación sólo está sujeta a la concesión de una autorización medioambiental desde el año 1999.

- 12 La primera autorización medioambiental fue concedida el 1 de febrero de 2000, por una duración de cinco años. Esta autorización, que fijaba, en particular, unas normas de ruido, ha sido modificada en tres ocasiones con el fin de reducir aún más el nivel total de ruido. El tribunal remitente indica que de los autos no se desprende que esta autorización, ni tampoco sus modificaciones posteriores, hayan sido objeto de evaluación de impacto ambiental.
  
- 13 El 5 de enero de 2004, The Brussels Airport Company NV presentó una solicitud de autorización medioambiental para continuar con la explotación del aeropuerto y con la modificación del mismo, referida a la adición de parcelas.
  
- 14 El 8 de julio de 2004, la bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (Diputación Permanente del Consejo Provincial del Brabante flamenco) concedió la autorización solicitada para continuar con la explotación del aeropuerto, pero desestimó la solicitud de ampliación del mismo. En cuanto a la realización de una evaluación de impacto ambiental, dicha Diputación Permanente estimó que no era necesaria.
  
- 15 Esta resolución fue recurrida en vía administrativa. Los recurrentes alegaban, en particular, que la solicitud de autorización medioambiental debería haber estado acompañada de una evaluación de impacto ambiental.
  
- 16 El 30 de diciembre de 2004, el Ministro flamenco de Obras públicas, Energía, Medioambiente y Naturaleza confirmó dicha resolución de la bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant. Consideró que la realización de una evaluación de impacto ambiental no era necesaria a la luz tanto de la normativa flamenca como de la Directiva 85/337.

- 17 La Brussels Hoofdstedelijk Gewest y varios otros recurrentes interpusieron un recurso contencioso-administrativo ante el Raad van State frente a esta resolución confirmatoria. Alegan que está viciada porque la concesión de la autorización medioambiental estaba sometida a la realización de una evaluación de impacto ambiental y no se ha respetado esta obligación.
- 18 En estas circunstancias, el Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Cuando se requieren distintas autorizaciones, por un lado, para obras de infraestructura en un aeropuerto con una pista de despegue y aterrizaje de al menos 2.100 metros de longitud y, por otro lado, para la explotación de ese aeropuerto, y esta última autorización –la autorización medioambiental– sólo se concede por un período determinado, ¿debe entenderse el término “construcción”, utilizado en el punto 7, letra a), del anexo I de la [Directiva 85/337] en el sentido de que no sólo debe procederse a una evaluación de impacto ambiental para la realización de las obras de infraestructura, sino también para la explotación del aeropuerto?
  - 2) ¿Esta evaluación obligatoria del impacto ambiental se aplica también a la renovación de la autorización medioambiental del aeropuerto, tanto en el caso de que dicha renovación no implique modificación o ampliación alguna de la explotación como en el caso de que se prevea tal modificación o ampliación?
  - 3) A efectos de la obligación de proceder a una evaluación de impacto ambiental en caso de renovación de una autorización medioambiental para un aeropuerto, ¿es diferente la situación si, con motivo de una autorización de explotación anterior, ya se había realizado una evaluación de impacto ambiental, o si el aeropuerto ya

estaba en explotación en el momento en que el legislador comunitario o nacional introdujo la evaluación de impacto ambiental?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

- <sup>19</sup> Para responder a estas cuestiones, que procede examinar conjuntamente, ha de analizarse si la explotación de un aeropuerto puede constituir un «proyecto», en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, y, en caso afirmativo, si tal proyecto se incluye entre los enumerados en los anexos I y II de dicha Directiva.
- <sup>20</sup> Como ha recordado el Tribunal de Justicia en el apartado 23 de su sentencia de 28 de febrero de 2008, *Abraham y otros* (C-2/07, Rec. p. I-1197), del propio tenor del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 se desprende que el término «proyecto» hace referencia a obras o a intervenciones físicas.
- <sup>21</sup> Pues bien, en la resolución de remisión se indica expresamente que, al no existir obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la medida que constituye el objeto del litigio principal se limita a la renovación de la autorización existente para explotar el aeropuerto de Bruselas-Nacional.
- <sup>22</sup> Sin embargo, algunos de los demandantes en el litigio principal alegan que el concepto de intervención física debe ser entendido en términos más amplios, en el sentido de que incluye cualquier intervención en el medio natural. Se apoyan al respecto en los apartados 24 y 25 de la sentencia de 7 de septiembre de 2004, *Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, Rec. p. I-7405), en los cuales el Tribunal de Justicia declaró que una actividad como la recogida mecánica del berberecho está

comprendida en el concepto de «proyecto», tal como se define en el artículo 1, apartado 2, segundo guión, de la Directiva 85/337.

- 23 No puede aceptarse esta argumentación. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 22 de sus conclusiones, la actividad controvertida en el asunto que dio origen a esta sentencia podía ser considerada comparable a la explotación de los recursos del suelo, actividad específicamente mencionada en el artículo 1, apartado 2, segundo guión, de la Directiva 85/337, y conllevaba auténticas modificaciones físicas de los fondos marinos.
- 24 De ello se deduce que, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente para explotar un aeropuerto no puede ser calificada como «proyecto», en el sentido del artículo 1, apartado 2, segundo guión, de la Directiva 85/337.
- 25 Procede añadir que, en cualquier caso, el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 no exige que cualquier proyecto que pueda tener efectos significativos en el medio ambiente se someta a la evaluación que dicha Directiva establece, sino que solamente se someterán aquellos que se mencionan en los anexos I y II de la citada Directiva (auto del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 2008, Aiello y otros, C-156/07, Rec. p. I-5215, apartado 34).
- 26 A este respecto, cabe poner de manifiesto, al igual que el Abogado General en el punto 26 de sus conclusiones, que el término «construcción» empleado en el punto 7, letra a), del anexo I de la Directiva 85/337 no presenta ambigüedad alguna y debe ser entendido en su sentido usual, es decir, como referido a la realización de obras antes inexistentes o a la modificación, en el sentido físico, de obras ya existentes.

- 27 Es cierto que, en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia ha interpretado ampliamente el concepto de «construcción» admitiendo que las obras de reforma de una vía existente puedan ser equivalentes, por su amplitud y sus características, a la construcción de una nueva vía (sentencia de 25 de julio de 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Rec. p. I-6097, apartado 36). Del mismo modo, ha interpretado las disposiciones del punto 13 del anexo II de la Directiva 85/337, leídas en relación con las del punto 7 del anexo I de la misma, en el sentido de que se refieren asimismo a las obras de modificación realizadas en la infraestructura de un aeropuerto ya existente sin que se prolongue la pista de despegue y de aterrizaje, siempre que puedan considerarse, atendiendo especialmente a su naturaleza, su importancia y sus características, como una modificación del propio aeropuerto (sentencia *Abraham y otros*, antes citada, apartado 40).
- 28 Sin embargo, de la lectura de estas sentencias se desprende que, en los asuntos que les dieron lugar, se trataba de obras físicas, elemento que, según las indicaciones facilitadas por el tribunal remitente, no se da en el litigio principal.
- 29 Pues bien, como ha recordado el Abogado General en el punto 28 de sus conclusiones, si bien conforme a reiterada jurisprudencia el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 es extenso y su objetivo muy amplio (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, *Abraham y otros*, apartado 32, y *Ecologistas en Acción-CODA*, apartado 28), una interpretación teleológica de la misma no puede tergiversar la voluntad claramente expresada por el legislador de la Unión.
- 30 De ello se infiere que, en cualquier caso, si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente para explotar un aeropuerto no puede ser calificada como «construcción», en el sentido del punto 7, letra a), del anexo I de la Directiva 85/337.

- 31 Sin embargo, es preciso señalar que, en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia y, en particular, en la vista, algunos de los demandantes en el litigio principal alegaron que, desde la expiración del plazo de transposición de la Directiva 85/337 se han venido realizando obras de modificación en la infraestructura del aeropuerto de Bruselas-Nacional sin que se haya efectuado una evaluación de impacto ambiental.
- 32 En este contexto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una autorización que, como la controvertida en el litigio principal, no se refiera formalmente a una actividad sometida a una evaluación de impacto ambiental con arreglo a los anexos I y II de la Directiva 85/337 puede necesitar no obstante la realización de tal evaluación cuando esta medida sea una etapa de un procedimiento que tiene por objeto, a su conclusión, autorizar la realización de una actividad que constituya un proyecto de conformidad con el artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva (véase, en este sentido, la sentencia Abraham y otros, antes citada, apartado 25).
- 33 Según esta misma jurisprudencia, cuando el Derecho nacional prevea que el procedimiento de autorización conste de varias etapas, la evaluación de impacto ambiental de un proyecto debe efectuarse, en principio, tan pronto como sea posible identificar y evaluar todos los efectos que dicho proyecto pueda producir en el medio ambiente (véanse las sentencias de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, Rec. p. I-723, apartado 53, y Abraham y otros, antes citada, apartado 26). A este respecto, también se ha declarado que una disposición nacional que establezca que únicamente puede efectuarse una evaluación del impacto ambiental en la etapa inicial del procedimiento de autorización y no en una etapa posterior del mismo, no es compatible con la Directiva 85/337 (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-508/03, Rec. p. I-3969, apartados 105 y 106).
- 34 Por consiguiente, en el presente asunto procede indicar al tribunal remitente que, a la luz de la jurisprudencia recordada en los apartados 27, 32 y 33 de la presente sentencia, le corresponde determinar, basándose en la normativa nacional aplicable, si una resolución como la controvertida en el litigio principal puede ser considerada una etapa de un procedimiento de autorización con varias etapas que persigue, a su

conclusión, la realización de actividades que constituyan un proyecto de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Directiva 85/337.

- 35 De cara al examen de los hechos, cabe recordar al tribunal remitente que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las obras de modificación realizadas en la infraestructura existente de un aeropuerto, sin que se prolongue la pista de despegue y de aterrizaje, se incluyen en las disposiciones del punto 13 del anexo II de la Directiva 85/337, leídas en relación con las del punto 7 del anexo I de la misma, siempre que puedan ser consideradas, atendiendo especialmente a su naturaleza, su importancia y sus características, como una modificación del propio aeropuerto (sentencia Abraham y otros, antes citada, apartado 40).
- 36 El Tribunal de Justicia ha subrayado asimismo que el objetivo de la normativa de la Unión no puede eludirse mediante un fraccionamiento de los proyectos y que el hecho de que no se tenga en cuenta su efecto acumulativo no puede tener como consecuencia práctica que se sustraigan en su totalidad a la obligación de evaluación cuando, considerados conjuntamente, puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 (sentencia Abraham y otros, antes citada, apartado 27).
- 37 Si resultase que, desde la entrada en vigor la Directiva 85/337, se han venido realizando en el emplazamiento del aeropuerto obras o intervenciones físicas que deban ser consideradas proyecto con arreglo a esta Directiva sin que se haya evaluado su impacto medioambiental en una etapa anterior del procedimiento de autorización, correspondería al tribunal remitente tenerlo en cuenta en la etapa de concesión de la autorización de explotación y garantizar el efecto útil de dicha Directiva velando por que se realice tal evaluación, al menos en esta fase del procedimiento.

38 En consecuencia, procede responder a las cuestiones planteadas que el artículo 1, apartado 2, segundo guión, de la Directiva 85/337 y el punto 7 del anexo I de la misma deben interpretarse en el sentido de que:

- si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente para explotar un aeropuerto no puede ser calificada, respectivamente, como «proyecto» ni como «construcción», en el sentido de dichas disposiciones;
  
- no obstante, corresponde al tribunal remitente determinar, basándose en la normativa nacional aplicable y teniendo en cuenta, en su caso, el efecto acumulativo de varias obras o intervenciones realizadas desde la entrada en vigor de dicha Directiva, si esta autorización se inserta en un procedimiento de autorización con varias etapas que tiene por objeto, a su conclusión, la realización de actividades que constituyan un proyecto, de conformidad con el punto 13, primer guión, del anexo II, leído en relación con el punto 7 del anexo I, de la misma. De no existir evaluación del impacto de tales obras o intervenciones en la etapa anterior del procedimiento de autorización, correspondería al tribunal remitente garantizar el efecto útil de la Directiva velando por que se realice tal evaluación, al menos en la fase de concesión de la autorización de explotación.

## Costas

39 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

**El artículo 1, apartado 2, segundo guión, y el punto 7 del anexo I 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 la versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, deben interpretarse en el sentido de que:**

- **si no hay obras ni intervenciones que modifiquen la realidad física del emplazamiento, la renovación de una autorización existente para explotar un aeropuerto no puede ser calificada, respectivamente, como «proyecto» ni como «construcción», en el sentido de dichas disposiciones;**
  
- **no obstante, corresponde al tribunal remitente determinar, basándose en la normativa nacional aplicable y teniendo en cuenta, en su caso, el efecto acumulativo de varias obras o intervenciones realizadas desde la entrada en vigor de dicha Directiva, si esta autorización se inserta en un procedimiento de autorización con varias etapas que tiene por objeto, a su conclusión, la realización de actividades que constituyan un proyecto, de conformidad con el punto 13, primer guión, del anexo II, leído en relación con el punto 7 del anexo I, de la misma. De no existir evaluación del impacto de tales obras o intervenciones en la etapa anterior del procedimiento de autorización, correspondería al tribunal remitente garantizar el efecto útil de la Directiva velando por que se realice tal evaluación, al menos en la fase de concesión de la autorización de explotación.**

Firmas