SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 4 de mayo de 2006 *

En el asunto C-508/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 1 de diciembre de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. F. Simonetti y el Sr. X. Lewis, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. K. Manji, en calidad de agente, asistido por los Sres. D. Elvin, QC, y J. Maurici, Barrister,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. K. Schiemann, la Sra. N. Colneric y los Sres. E. Juhász y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de junio de 2005;

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

dicta la siguiente

Sentencia

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

— Declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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), al no aplicar correctamente los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de dicha Directiva a los proyectos de urbanización de White City y de Cristal Palace, comprendidos en el anexo II, apartado 10, letra b), de esta Directiva.

— Declare que el referido Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/337, 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, en su versión modificada»), al no garantizar la aplicación correcta de los artículos 2, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 2, y 8 de dicha Directiva a los permisos de construcción que constan de varias etapas.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 Conforme a su quinto considerando, la Directiva 85/337 tiene por objeto establecer unos principios generales de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente a fin de completar y coordinar los procedimientos de autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener un impacto importante sobre el medio ambiente.

3 A tales efectos, el artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva define el concepto de «autorización» como «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto».

4 A tenor del artículo 2, apartado 1, de esta misma Directiva:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones.

Estos proyectos se definen en el artículo 4.»

5 El artículo 4 de la Directiva 85/337 dispone:

«1. Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 2, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo I se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10.

2. Los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10, cuando los Estados miembros consideren que sus características [lo] exigen.

A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II, deberán ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10.»

6 El artículo 5, apartado 2, de la Directiva 85/337 establece que «las informaciones que el maestro de obras 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».

7 Según el artículo 8 de dicha Directiva, «las informaciones recogidas de conformidad con los artículos 5, 6 y 7 deberán tomarse en consideración en el marco del procedimiento de autorización».

8 El anexo II de esta Directiva menciona en el apartado 10, letra b), los «trabajos de ordenación urbana».

9 La Directiva 85/337, y en particular las normas relativas a los proyectos comprendidos en su anexo II, fue sustancialmente modificada por la Directiva 97/11, a la cual el Reino Unido debía haber adaptado su Derecho interno, a más tardar, el 14 de marzo de 1999. Ahora bien, puesto que las solicitudes de autorización relativas a los dos proyectos controvertidos en el marco de la primera imputación se dirigieron a las autoridades competentes antes de esta fecha, tales modificaciones no son pertinentes para dichos proyectos, según se desprende del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 97/11.

10 En cambio, la segunda imputación debe examinarse a la luz de la Directiva 85/337, en su versión modificada.

11 A estos efectos, si bien el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión modificada, permanece inalterado, el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva dispone ahora que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4».

12 La Directiva 97/11 también introdujo una modificación menor en la redacción del artículo 5, apartado 2, de la Directiva 85/337 al insertar un guión que exige que el maestro de obras proporcione asimismo:

— «una exposición de las principales alternativas estudiadas por el promotor y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales».

13 Además, esta disposición cambió de numeración y pasó a ser el artículo 5, apartado 3, de la Directiva 85/337, en su versión modificada.

14 El artículo 8 de dicha Directiva establece, en su versión modificada, que «los resultados de las consultas y la información recogida en virtud de los artículos 5, 6 y 7 deberán tomarse en consideración en el procedimiento de autorización de desarrollo del proyecto».

Normativa nacional

15 En Inglaterra, el principal instrumento jurídico en materia de ordenamiento del territorio es la Ley de ordenación del territorio de 1990 (Town and Country Planning Act 1990; en lo sucesivo, «Town and Country Planning Act»), que prevé normas generales relativas tanto a la concesión de autorizaciones en materia de ordenación urbana como a su modificación o revocación. Esta Ley es desarrollada por el Decreto de ordenación del territorio de 1995 [Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995; en lo sucesivo, «General Development Procedure Order»] y el Reglamento de ordenación del territorio — Evaluación del impacto medioambiental [Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988; en lo sucesivo, «Assessment of Environmental Effects Regulations»].

16 Las Assessment of Environmental Effects Regulations fueron reemplazadas por el Reglamento de ordenación del territorio — Evaluación del impacto medioambiental de 1999 [Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999; en lo sucesivo, «Environmental Impact Assessment Regulations». Ahora bien, dado que estas nuevas Regulations se aplican únicamente a proyectos presentados después del 14 de marzo de 1999, no son pertinentes para

los dos proyectos controvertidos en el marco de la primera imputación. En cambio, dichas Regulations determinan el Derecho nacional aplicable a efectos de la segunda imputación.

— La Town and Country Planning Act y la General Development Procedure Order

17 Según el artículo 57, apartado 1, de la Town and Country Planning Act 1990, se exige un permiso de construcción (denominado «planning permission») para todos los «proyectos» en el sentido del artículo 55, en particular «la construcción de edificios [...] u otras operaciones realizadas en, sobre o bajo un terreno [...]».

18 Los permisos de construcción pueden adoptar diversas formas, entre otras, la de un permiso de construcción en fase de anteproyecto (denominado «outline planning permission»), con aprobación posterior de los aspectos reservados.

19 Así, el artículo 92, apartado 1, de la Town and Country Planning Act establece que «los permisos de construcción en fase de anteproyecto» se «concederán de conformidad con las disposiciones de un decreto de urbanización, y estarán sujetos a la aprobación ulterior, por la autoridad competente, de aspectos no detallados en la solicitud» (denominados «reserved matters» o «aspectos reservados»).

20 Según el artículo 1, apartado 2, de la General Development Procedure Order, estos «aspectos reservados» se definen como «cualquiera de los siguientes aspectos, sobre los cuales no se haya facilitado ningún detalle en la solicitud: a) el emplazamiento, b) el diseño, c) la apariencia exterior, d) las vías de acceso y e) el acondicionamiento paisajístico del lugar».

21 El artículo 92, apartado 2, de la Town and Country Planning Act prevé implícitamente que un aspecto reservado se presume definitivamente autorizado con la decisión aprobatoria ulterior.

22 Del artículo 73 de la Town and Country Planning Act se desprende que una solicitud de modificación de un permiso existente constituye una solicitud de un nuevo permiso de construcción.

— Las Assessment of Environmental Effects Regulations de 1988 y las Environmental Impact Assessment Regulations de 1999

23 En virtud de las Assessment of Environmental Effects Regulations de 1988, determinados proyectos deben someterse, antes de su autorización, a una evaluación de su impacto medioambiental.

24 En el anexo 2 de dichas Regulations se reproducen las clases de proyectos enumerados en el anexo II de la Directiva 85/337, en particular «los proyectos de urbanización».

25 Del artículo 2, apartado 1, de las Assessment of Environmental Effects Regulations se desprende que constituye una «solicitud en el sentido del anexo 2» «toda solicitud de permiso de construcción [...] relativa a un proyecto previsto en el anexo 2 que no esté exento y que pueda tener efectos importantes sobre el medio ambiente debido a factores tales como su naturaleza, sus dimensiones o su localización», apreciación que incumbe a la autoridad competente, caso por caso.

26 A tenor del artículo 4, apartados 1 y 2, de estas Regulations, la autoridad competente no puede conceder un permiso relativo *inter alia* a una solicitud en el sentido de dicho anexo 2 (denominada «Schedule 2 applications») sin tomar en consideración previamente la información relativa al medio ambiente y sin declarar en su decisión que la ha tenido en cuenta.

27 Por tanto, ante una solicitud de permiso de construcción relativa a un proyecto previsto en el anexo 2 de dichas Regulations, la autoridad competente debe determinar, caso por caso, previamente a la concesión de un permiso de construcción, si sus características exigen una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, es decir, si el proyecto en cuestión puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, y denegar tal concesión si no dispone de información suficiente para pronunciarse al respecto.

28 En Derecho nacional, el permiso de construcción en fase de anteproyecto constituye un «permiso de construcción» en el sentido del artículo 4 de las Assessment of Environmental Effects Regulations, mientras que la decisión aprobatoria de los aspectos reservados no lo es. Por ello, según el Derecho inglés, sólo puede efectuarse una evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente en el primer procedimiento relativo al permiso de construcción en fase de anteproyecto, pero no en el procedimiento de aprobación posterior de los aspectos reservados.

29 Pese a haber introducido modificaciones sustanciales en las normas aplicables en materia de evaluación del impacto medioambiental, las Environmental Impact Assessment Regulations de 1999 no realizaron ningún cambio en lo que atañe a esta imposibilidad de efectuar una evaluación durante el procedimiento de aprobación de los aspectos reservados, imposibilidad que se discute en el marco de la segunda imputación.

Medidas nacionales de aplicación

30 La circular nº 15/88, dictada por el Department of the Environment, proporciona las directrices orientativas para ayudar a las autoridades competentes a identificar los proyectos en el sentido del anexo 2 de las Assessment of Environmental Effects Regulations de 1988 que deben ser objeto de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

31 Tras subrayar, en el punto 18 de dicha circular, que el criterio primordial es el de si un proyecto puede o no tener efectos importantes sobre el medio ambiente, se precisa, en el punto 20 de la misma circular, que, en general, una evaluación es necesaria i) cuando la importancia de un proyecto rebasa el marco local, ii) cuando se sitúa en emplazamientos sensibles o iii) cuando tiene repercusiones particularmente complejas y potencialmente negativas.

32 Los puntos 30 y 31 de esta misma circular indican asimismo que, para determinadas categorías de proyectos, se enumeran criterios y umbrales en su anexo A destinados a dar una indicación a grandes rasgos del tipo de situaciones en las que, a juicio del Secretario de Estado, puede exigirse una evaluación de las repercusiones en virtud de las Assessment of Environmental Effects Regulations o, por el contrario, probablemente no sea necesario, teniendo en cuenta que tales elementos son meramente indicativos y que en cada caso concreto lo principal consiste en apreciar si el proyecto de que se trate puede o no tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

33 Por lo que respecta concretamente a los proyectos de urbanización, esta circular indica, en el punto 15 de su anexo A, que es poco probable que la reurbanización de un terreno anteriormente urbanizado requiera una evaluación, salvo cuando la urbanización propuesta corresponda a determinados tipos o sea de envergadura mucho mayor que la urbanización precedente.

34 En lo que atañe a proyectos en terrenos que no han sido objeto de edificación intensiva anteriormente, la misma circular precisa, en el punto 16 de su anexo A, que «la necesidad de una evaluación dependerá de la sensibilidad del emplazamiento previsto». Así, «podrá ser necesaria una evaluación cuando:

— la superficie del proyecto sea superior a 5 hectáreas en zona urbanizada;

— exista un número elevado de viviendas inmediatamente próximas al emplazamiento propuesto, por ejemplo, más de 700 viviendas a menos de 200 metros de los límites del emplazamiento, o

— el proyecto prevea destinar una superficie de más de 10.000 m^2 (brutos) a tiendas, oficinas u otros usos comerciales».

35 Además, del punto 42 de la circular nº 15/88 se desprende que, a efectos de la elaboración de la declaración relativa a los aspectos medioambientales, el maestro de obras debe detallar sus propuestas. De otro modo, resulta imposible cualquier apreciación exhaustiva de los efectos potenciales. Corresponde a la autoridad competente determinar la cantidad de información requerida en cada caso concreto. La información facilitada en la declaración relativa a los aspectos medioambientales es de gran importancia para determinar si cabe reservar determinados aspectos en el marco de un permiso de construcción en fase de anteproyecto. Cuando esta información pone de manifiesto o implica un tratamiento particular de un determinado aspecto, no resulta apropiado reservar esta cuestión en el permiso de construcción en fase de anteproyecto.

36 En el punto 48 de la circular nº 2/99 del Department of the Environment, Transport & the Regions, que sustituyó a la circular nº 15/88 en marzo de 1999 (para tener en cuenta las Environmental Impact Assessment Regulations de 1999), se recuerda que, en lo que atañe al permiso de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de los aspectos reservados, sólo puede realizarse una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en la etapa inicial de la concesión de dicho permiso, y no en la etapa posterior de la aprobación de los aspectos reservados.

Hechos y procedimiento administrativo previo

White City

37 En diciembre de 1993, la empresa Chesfield Plc (en lo sucesivo, «Chesfield») solicitó al London Borough of Hammersmith & Fulham (en lo sucesivo, «Hammersmith & Fulham LBC»), autoridad competente en materia de ordenación del territorio, un permiso en fase de anteproyecto con miras a la construcción, en White City en Londres, de un centro comercial y de ocio (en lo sucesivo, «proyecto de White City»), proyecto comprendido en el anexo II de la Directiva 85/337.

38 Tras examinar los efectos del proyecto descritos en varios informes y realizar una consulta pública, el Hammersmith & Fulham LBC consideró que no era necesaria una evaluación de las repercusiones que el proyecto podría tener sobre el medio ambiente.

39 En marzo de 1996, el Hammersmith & Fulham LBC concedió un permiso de construcción en fase de anteproyecto. Determinados aspectos se reservaron para una ulterior aprobación por parte de esta misma autoridad.

40 En octubre de 1997 y en septiembre de 1998, Chesfield presentó solicitudes de aprobación de los aspectos reservados.

41 El 12 de octubre de 1999, el Hammersmith & Fulham LBC otorgó dicha aprobación.

42 Las obras comenzaron tras la aprobación.

43 A raíz de una denuncia recibida por la Comisión, ésta, mediante escrito de 19 de abril de 2001, requirió al Reino Unido para que presentase sus observaciones y le dirigió, el 20 de agosto de 2002, un dictamen motivado en el que le imputaba una violación de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 en relación con el proyecto de White City, proyecto comprendido en el anexo II, apartado 10, letra b), de esta misma Directiva. La Comisión impuso a dicho Estado miembro un plazo de dos meses para adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado. Al no encontrar satisfactoria la respuesta ofrecida por el Gobierno del Reino Unido mediante escrito de 29 de octubre de 2002, la Comisión interpuso el presente recurso.

Crystal Palace

44 El Crystal Palace Park, situado en Londres, es un «Metropolitan Open Land» clasificado como «Grade II Historic Park» en el registro legal mantenido por el «English Heritage». Una parte del emplazamiento controvertido relativa a las vías de acceso y a los terrenos contiguos forma parte del «Crystal Palace Park Conservation Area».

45 El 4 de abril de 1997, la empresa London & Regional Properties Ltd (en lo sucesivo, «L&R») presentó ante el London Borough of Bromley (en lo sucesivo, «Bromley LBC»), autoridad competente en materia de ordenación del territorio, una solicitud de permiso en fase de anteproyecto con objeto de construir en el Crystal Palace Park un centro de ocio (en lo sucesivo, «proyecto de Crystal Palace»), proyecto comprendido en el anexo II de la Directiva 85/337.

46 Tras un examen en que se tuvieron en cuenta diversos informes e información complementaria, el Bromley LBC llegó a la conclusión de que no era necesaria una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

47 El 24 de marzo de 1998, el Bromley LBC concedió un permiso de construcción en fase de anteproyecto que reservaba determinados aspectos para una aprobación posterior, antes del comienzo de las construcciones.

48 El 25 de enero de 1999, L&R sometió a la aprobación del Bromley LBC, con vistas a una decisión definitiva, determinados aspectos reservados. Conforme a estos aspectos, el proyecto de Crystal Palace comprendía en lo sucesivo, en el nivel del suelo, 18 salas de cine, una zona recreativa y una zona destinada a exposiciones; en el nivel de la galería, restaurantes y cafeterías, dos zonas recreativas y aseos públicos; en el nivel del techo, un aparcamiento con un máximo de 950 plazas, cuatro miradores y zonas de equipamiento; la adición de una planta «mezzanine» de 800 m^2, y modificaciones relativas a la construcción de los muros exteriores.

49 Estos aspectos se inscribían íntegramente dentro de los parámetros del permiso en fase de anteproyecto ya concedido.

50 No obstante, en la reunión relativa a la aprobación de los aspectos reservados, algunos consejeros del Bromley LBC desearon una evaluación de las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente. Pues bien, tras efectuarse una consulta jurídica, se les indicó que, de acuerdo con el Derecho nacional, tal evaluación sólo podía realizarse en la etapa inicial de la concesión del permiso de construcción en fase de anteproyecto.

51 El 10 de mayo de 1999, el Bromley LBC emitió el dictamen de aprobación.

52 Sin embargo, el período de vigencia del permiso de construcción expiró sin que el proyecto llegara a realizarse.

53 A raíz de una denuncia recibida por la Comisión, ésta, mediante escrito de 6 de noviembre de 2000, requirió al Reino Unido para que presentase sus observaciones y le dirigió, el 26 de julio de 2001, un dictamen motivado en el que le imputaba una violación de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 en relación con el proyecto de Crystal Palace, proyecto comprendido en el anexo II, apartado 10, letra b), de esta misma Directiva. La Comisión impuso a dicho Estado miembro un plazo de dos meses para adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado. Al no encontrar satisfactoria la respuesta ofrecida por el Gobierno del Reino Unido mediante escrito de 3 de diciembre de 2001, la Comisión interpuso el presente recurso.

Adaptación incorrecta del Derecho interno a la Directiva 85/337, en su versión modificada, en lo que atañe a los permisos de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de los aspectos reservados

54 Tras haber ofrecido al Reino Unido la posibilidad de presentar sus observaciones, la Comisión le dirigió, el 26 de julio de 2001, un dictamen motivado en el que señalaba que determinados aspectos de la normativa nacional en materia de evaluación de las

repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente, en particular en lo relativo a los permisos de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de los aspectos reservados, le parecían incompatibles con la Directiva 85/337, en su versión modificada, y fijaba un plazo de dos meses para que dicho Estado miembro adoptase las medidas necesarias para atenerse al referido dictamen motivado. Al no considerar satisfactoria la respuesta ofrecida por el Gobierno del Reino Unido mediante escrito de 3 de diciembre de 2001, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

55 En apoyo de su recurso, la Comisión aduce dos motivos.

56 El primer motivo, tal como lo presentó la Comisión durante el procedimiento administrativo previo y en su escrito de réplica, se divide fundamentalmente en tres partes, basadas en:

— la violación de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, en la medida en que el Hammersmith & Fulham LBC no comprobó si el proyecto de White City requería una evaluación de su impacto medioambiental;

— la violación de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, en la medida en que el Hammersmith & Fulham LBC no adoptó una decisión formal que permitiese controlar que ésta se basaba en una comprobación previa adecuada;

— la violación de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, en la medida en que ni el Hammersmith & Fulham LBC ni el Bromley LBC efectuaron una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos de White City y de Crystal Palace.

57 No obstante, en su escrito de recurso, la Comisión únicamente menciona la tercera parte de este motivo.

58 El segundo motivo se refiere a la adaptación incorrecta del Derecho nacional a los artículos 2, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 3, y 8 de la Directiva 85/337, en su versión modificada, en la medida en que la normativa nacional prevé que, por lo que respecta a los permisos de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de los aspectos reservados, sólo cabe efectuar una evaluación en la etapa inicial de la concesión de dicho permiso, pero no en la etapa ulterior de la aprobación de los aspectos reservados (en lo sucesivo, «régimen controvertido en el presente caso»).

Sobre el primer motivo, basado en la violación de las obligaciones de comprobar la necesidad de una evaluación, de adoptar una decisión formal a este respecto y de realizar tal evaluación (artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337)

Sobre la admisibilidad del primer motivo

59 Por lo que respecta a la admisibilidad, el Gobierno del Reino Unido propone cuatro excepciones de inadmisibilidad, basadas respectivamente en que se trata de un motivo nuevo, en la violación del principio de seguridad jurídica, en la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales y en la falta de objeto del recurso.

— Sobre el carácter novedoso del motivo

60 El Gobierno del Reino Unido sostiene que las partes primera y segunda del primer motivo, tal como resultan del escrito de réplica de la Comisión, constituyen un motivo nuevo. Si bien es cierto que estos elementos se mencionaron en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado, y que posteriormente se reprodujeron en el escrito de réplica ante el Tribunal de Justicia, no se expusieron en el escrito de interposición del recurso. Pues bien, lo que define el objeto de un litigio es el escrito de recurso.

61 A este respecto, procede recordar que las partes no pueden modificar durante el procedimiento el objeto del litigio y la fundamentación del recurso sólo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de interposición del recurso (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de septiembre de 1979, Comisión/Francia, 232/78, Rec. p. 2729, apartado 3, y de 6 de abril de 2000, Comisión/Francia, C-256/98, Rec. p. I-2487, apartado 31).

62 Por otra parte, en virtud del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia y del artículo 38, apartado 1, letra c), de su Reglamento de Procedimiento, incumbe a la Comisión indicar, en todo recurso presentado en virtud del artículo 226 CE, las imputaciones precisas sobre las que se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie, así como, al menos en forma sumaria, los elementos de hecho y de Derecho en los que se basan dichas imputaciones (véase la sentencia de 31 de marzo de 1992, Comisión/Dinamarca, C-52/90, Rec. p. I-2187, apartado 17).

63 En el presente caso, es preciso señalar que las partes primera y segunda del primer motivo no se mencionan en las pretensiones del escrito de recurso. Por otra parte, tampoco figuran en la sección de éste titulado «fundamentos de Derecho».

64 Por lo tanto, las partes primera y segunda del primer motivo, que no se incluyeron en el escrito de interposición del recurso, son inadmisibles, aunque la Comisión las reprodujera en su escrito de réplica y se mencionasen en el escrito de requerimiento y en el dictamen motivado.

65 Por consiguiente, queda por examinar la admisibilidad de la tercera parte del primer motivo en relación con las demás excepciones de inadmisibilidad propuestas por el Gobierno del Reino Unido.

— Sobre la violación del principio de seguridad jurídica

66 El Gobierno del Reino Unido alega que, debido al considerable período de tiempo transcurrido desde la concesión de los permisos de construcción de que se trata, el recurso por incumplimiento vulnera el principio de seguridad jurídica y la confianza legítima de los maestros de obras en los derechos adquiridos.

67 A este respecto, procede señalar, por un lado, que el procedimiento por incumplimiento se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado o un acto de Derecho derivado (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, C-71/97, Rec. p. I-5991, apartado 14, y de 18 de enero de 2001, Comisión/España, C-83/99, Rec. p. 1445, apartado 23).

68 Por otro lado, de la jurisprudencia se desprende que, si bien los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima exigen que la revocación de un acto ilícito se produzca en un plazo razonable y que se tenga en cuenta hasta qué punto el interesado ha podido eventualmente confiar en la legalidad del acto, no es menos

cierto que tal revocación está, en principio, permitida (véanse, en particular, las sentencias de 12 de julio de 1957, Algera y otros/Asamblea Común de la CECA, 7/56 y 3/57 a 7/57, Rec. pp. 81 y ss., especialmente pp. 115 y 116; de 3 de marzo de 1982, Alpha Steel/Comisión, 14/81, Rec. p. 749, apartado 10, y de 26 de febrero de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisión, 15/85, Rec. p. 1005, apartado 12).

69 Por consiguiente, un Estado miembro no puede invocar la seguridad jurídica y la confianza legítima de los maestros de obras en los derechos adquiridos para oponerse a la interposición por la Comisión de un recurso dirigido a la declaración objetiva del incumplimiento por su parte de las obligaciones que le impone la Directiva 85/337 en materia de evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente.

— Sobre la competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales

70 El Gobierno del Reino Unido alega que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales y no al Tribunal de Justicia comprobar si una autoridad competente ha apreciado correctamente la importancia de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente.

71 A este respecto, es preciso recordar que la interposición de un recurso, ante un órgano jurisdiccional nacional, contra una decisión de una autoridad nacional objeto de un recurso por incumplimiento y la decisión de dicho órgano jurisdiccional no pueden incidir sobre la admisibilidad del recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión. En efecto, la existencia de vías de impugnación ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede obstaculizar la interposición del recurso contemplado en el artículo 226 CE, ya que las dos acciones tienen objetivos y efectos diferentes (véanse las sentencias de 17 de febrero de 1970, Comisión/Italia, 31/69, Rec. p. 25, apartado 9; de 18 de marzo de 1986, Comisión/Bélgica, 85/85, Rec. p. 1149, apartado 24, y de 10 de junio de 2004, Comisión/Italia, C-87/02, Rec. p. I-5975, apartado 39).

— Sobre la falta de objeto del recurso

72 El Gobierno del Reino Unido sostiene que el permiso concedido para el proyecto de Crystal Palace expiró en marzo de 2003 sin haber sido utilizado y que, cualquier infracción, aunque se apreciase, sería por tanto meramente teórica.

73 A este respecto, procede subrayar que un recurso dirigido contra un incumplimiento que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, ya no existía, es, según la jurisprudencia, inadmisible por carecer de objeto (véanse las sentencias de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia, C-362/90, Rec. p. I-2353, apartado 13, y de 29 de enero de 2004, Comisión/Austria, C-209/02, Rec. p. I-1211, apartados 17 y 18).

74 En efecto, según reiterada jurisprudencia, el objeto del recurso interpuesto con arreglo al artículo 226 CE consiste en que se declare que el Estado interesado ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado y que no ha puesto fin a este incumplimiento dentro del plazo señalado al efecto en el dictamen motivado de la Comisión (sentencia de 13 de diciembre de 1990, Comisión/Grecia, C-347/88, Rec. p. I-4747, apartado 40). Igualmente, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la existencia de un incumplimiento debe ser determinada en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado (véanse las sentencias de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Grecia, C-200/88, Rec. p. I-4299, apartado 13, y de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia, antes citada, apartado 10).

75 En el presente caso, la circunstancia de que, al expirar el plazo fijado en el dictamen motivado, es decir, el 26 de septiembre de 2001, el permiso de construcción de que se trata aún estuviera en vigor basta para excluir que el recurso por incumplimiento pueda considerarse carente de objeto.

76 De las anteriores consideraciones se desprende que procede desestimar las excepciones de inadmisibilidad relativas a la tercera parte del primer motivo.

Sobre el fundamento de la tercera parte del primer motivo

77 Antes de abordar el examen en cuanto al fondo, es preciso, con carácter preliminar, recordar que, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es la Comisión quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en una presunción (véase, en particular, la sentencia de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 41, y la jurisprudencia citada).

78 Así, en lo que atañe concretamente a la Directiva 85/337, el Tribunal de Justicia declaró, en el asunto Comisión/Portugal (sentencia de 29 de abril de 2004, C-117/02, Rec. p. I-5517, apartado 85), que la Comisión debe aportar un mínimo de pruebas de las repercusiones que el proyecto podría tener sobre el medio ambiente.

79 No obstante, los Estados miembros están obligados, en virtud del artículo 10 CE, a facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 211 CE, en velar por la aplicación del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las instituciones en virtud del mismo (véase, en particular, la sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 42, y la jurisprudencia citada).

80 De ello se deduce, en particular, que cuando la Comisión ha aportado suficientes datos que ponen de relieve determinados hechos acaecidos en el territorio del

Estado miembro demandado, le incumbe a éste rebatir de manera fundada y pormenorizada los datos presentados y las consecuencias que se derivan de ellos (véase la sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 44, y la jurisprudencia citada).

81 Procede efectuar el análisis en cuanto al fondo a la luz de estos principios.

82 La Comisión alega, mediante la tercera parte de su primer motivo, la existencia de una violación de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, debido a que ni el Hammersmith & Fulham LBC ni el Bromley LBC realizaron una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos de White City y de Crystal Palace, pese a que tales proyectos podían tener repercusiones importantes.

83 La Comisión señala que el proyecto de White City consiste en un centro comercial y de ocio de aproximadamente 58.000 m^2, que incluye una nueva carretera principal de enlace, un aparcamiento de 4500 plazas y una conexión con la red de metro. En su opinión, para un proyecto de tal envergadura existe una presunción favorable a la necesidad de una evaluación, a menos que dicha presunción quede atenuada por otros elementos.

84 La Comisión indica que el proyecto de Crystal Palace comprende instalaciones recreativas y comerciales (18 salas de cine, galerías, restaurantes) de una superficie de 52.000 m^2, un aparcamiento de 950 plazas en el techo, así como un aparcamiento en superficie. A juicio de la Comisión, la escala y la dimensión del proyecto son tales que éste puede tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente, de manera que la autoridad competente excedió su margen de apreciación.

85 El Gobierno del Reino Unido estima que las autoridades competentes, a la luz de los informes y de los estudios en su poder, y tras las consultas efectuadas por ellas, estaban facultadas para llegar a la conclusión de que ninguno de los proyectos podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y que, por tanto, no debían ser objeto de una evaluación a tal fin.

86 A este respecto, es preciso recordar que, a tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, los «proyectos» en el sentido del artículo 4 de esta misma Directiva que puedan tener repercusiones importantes deben someterse, antes de su autorización, a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones sobre el medio ambiente.

87 A estos efectos, el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva, en relación con el anexo II de ésta, enumera los proyectos que se someterán a una evaluación de sus repercusiones cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

88 Pues bien, aunque, en tales circunstancias, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 confiere a la autoridad competente cierta libertad para apreciar si un proyecto determinado debe ser sometido a evaluación o no, de una reiterada jurisprudencia se desprende que este margen de apreciación está limitado por la obligación, enunciada en el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva, de someter a evaluación los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros, C-435/97, Rec. p. I-5613, apartados 44 y 45; de 10 de junio de 2004, Comisión/Italia, antes citada, apartados 43 y 44, así como de 2 de junio de 2005, Comisión/Italia, C-83/03, Rec. p. I-4747, apartado 19).

89 Así, de la jurisprudencia se desprende que la Directiva 85/337 exige que todos los proyectos comprendidos en el anexo II que puedan tener repercusiones importantes

sobre el medio ambiente sean sometidos a una evaluación (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, WWF y otros, apartado 45; Comisión/Portugal, apartado 82, y de 10 de junio de 2004, Comisión/Italia, apartado 44).

90 No obstante, como ya se ha recordado en los apartados 77 a 80 de la presente sentencia, a fin de probar el incumplimiento del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337, la Comisión está obligada a demostrar que el Estado miembro no ha adoptado las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones. Un medio adecuado de aportar dicha prueba consiste en demostrar que el Estado miembro no adoptó las medidas necesarias para verificar si un proyecto que no alcanza los umbrales a que se refiere el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 85/337 puede, sin embargo, tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización. La Comisión podría también demostrar que no se llevó a cabo un estudio de las repercusiones de un proyecto que podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente cuando era obligatorio hacerlo (sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 82).

91 A este respecto, se desprende también de los apartados 85 y 87 de la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, que, para acreditar que las autoridades nacionales han sobrepasado el margen de apreciación de que disponen al no exigir un estudio de las repercusiones antes de autorizar un proyecto específico, a la Comisión no le basta con hacer afirmaciones generales, limitándose, por ejemplo, a señalar que la información presentada muestra que el proyecto en cuestión se sitúa en una zona muy sensible, sin demostrar, mediante pruebas concretas, que las autoridades nacionales de que se trata han cometido un error manifiesto de apreciación al autorizar un proyecto. La Comisión debe, al menos, aportar un mínimo de pruebas de las repercusiones que el proyecto podría tener sobre el medio ambiente.

92 En el presente caso, es preciso estimar que la Comisión no ha satisfecho la carga de la prueba que pesa sobre ella. No puede limitarse a presunciones según las cuales unos proyectos de gran envergadura pueden tener automáticamente repercusiones importantes sobre el medio ambiente sin demostrar, mediante un mínimo de pruebas concretas, que las autoridades competentes cometieron un error manifiesto de apreciación.

93 Debe señalarse que, a pesar de los elementos de análisis y los documentos proporcionados por el Gobierno del Reino Unido, la Comisión no ha tratado de fundamentar sus propias alegaciones y refutar las del Estado miembro demandado mediante un examen en profundidad de estos elementos o mediante la obtención, aportación, examen y presentación analítica de elementos tangibles y concretos que, en su caso, permitieran al Tribunal de Justicia apreciar si las autoridades competentes excedieron efectivamente su margen de apreciación.

94 En estas circunstancias, procede desestimar por infundada la tercera parte del primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la adaptación incorrecta del Derecho interno a los artículos 2, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 3, y 8 de la Directiva 85/337, en su versión modificada

95 Mediante su segundo motivo, la Comisión aduce, básicamente, que el régimen nacional controvertido, según el cual únicamente puede efectuarse una evaluación en la etapa inicial de la concesión de un permiso de construcción en fase de anteproyecto, pero no en la etapa posterior de la aprobación de los aspectos reservados, constituye una adaptación incorrecta del Derecho interno a los artículos 2, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 3, y 8 de la Directiva 85/337, en su versión modificada.

96 La Comisión sostiene que, si el Derecho nacional prevé un procedimiento de autorización que consta de varias etapas, la Directiva 85/337 exige que, en principio, se pueda efectuar una evaluación en cada etapa de este procedimiento, si se pone de manifiesto que el proyecto en cuestión puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

97 Pues bien, la Comisión alega que, en la medida en que excluye una evaluación en la etapa ulterior de la aprobación de los aspectos reservados, el régimen nacional controvertido en el presente caso no responde a esta exigencia.

98 A su juicio, este régimen permite a determinados proyectos eludir una evaluación aunque puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

99 El Gobierno del Reino Unido, por el contrario, aduce que el artículo 2, apartado 1, de esta Directiva indica claramente que un proyecto debe someterse a evaluación «antes de concederse la autorización». Pues bien, en la medida en que esta «autorización» se concede con el permiso de construcción en fase de anteproyecto (y no con la decisión de aprobación ulterior de los puntos reservados), el régimen controvertido constituye una correcta adaptación del Derecho interno a los artículos 2, apartado 1, 4, apartado 2, 5, apartado 3, y 8 de la Directiva 85/337, en su versión modificada.

100 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva define el concepto de «autorización» a efectos de ésta como la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto.

101 En el presente caso, consta que, según el Derecho nacional, un maestro de obras sólo puede comenzar las obras para realizar su proyecto tras haber obtenido una decisión aprobatoria de los aspectos reservados. Antes de esta decisión, el proyecto en cuestión no está aún (enteramente) autorizado.

102 Por consiguiente, debe considerarse que las dos decisiones previstas por el régimen controvertido en el presente caso, es decir, el permiso de construcción en fase de anteproyecto y la decisión aprobatoria de los aspectos reservados, constituyen, conjuntamente, una «autorización» (en varias etapas) en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión modificada.

103 En estas circunstancias, del artículo 2, apartado 1, de la Directiva 85/337 resulta que los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, a efectos del artículo 4 de dicha Directiva, en relación con sus anexos I o II, deben someterse a una evaluación por lo que se refiere a dichas repercusiones antes de que se otorgue la autorización (en varias etapas) (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de enero de 2004, Wells, C-201/02, Rec. p. I-723, apartado 42).

104 A este respecto, el Tribunal de Justicia precisó en la sentencia Wells, antes citada (apartado 52), que, cuando el Derecho nacional prevea que el procedimiento de autorización conste de varias etapas y una de éstas sea una decisión principal y la otra una decisión de ejecución que no puede ir más allá de los parámetros determinados por la decisión principal, los efectos que el proyecto pueda producir en el medio ambiente deben identificarse y evaluarse en el procedimiento de adopción de la decisión principal. Sólo en el supuesto de que los referidos efectos únicamente fueran identificables durante el procedimiento relativo a la decisión de ejecución, la evaluación debería realizarse durante dicho procedimiento.

105 En el presente caso, el régimen controvertido establece que únicamente puede efectuarse una evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente en la etapa inicial de la concesión de un permiso de construcción en fase de anteproyecto, y no en la etapa ulterior de la aprobación de los aspectos reservados.

106 Por tanto, dicho régimen es contrario a los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión modificada. En consecuencia, el Reino Unido ha incumplido su obligación de adaptar su Derecho interno a estas disposiciones.

107 En lo que atañe a los artículos 5, apartado 3, y 8 de la Directiva 85/337, sin embargo, la Comisión no ha ofrecido ninguna explicación en cuanto a las razones por las que ha existido un incumplimiento de estas dos disposiciones.

108 En estas circunstancias, el segundo motivo es parcialmente fundado.

109 Habida cuenta de todo lo anterior, procede estimar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, mediante la incorrecta adaptación de su Derecho nacional a los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión modificada, al establecer un régimen nacional según el cual, por lo que respecta a los permisos de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de los aspectos reservados, únicamente puede efectuarse una evaluación en la etapa inicial de la concesión de dicho permiso, y no en la etapa ulterior de la aprobación de los aspectos reservados.

Costas

110 A tenor de lo dispuesto en el artículo 69, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, el Tribunal podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas. Al haberse estimado parcialmente las pretensiones de una y otra parte, procede decidir que cada parte abone sus propias costas.

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

1) **Declarar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario, mediante la incorrecta adaptación de su Derecho nacional a los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, al establecer un régimen nacional según el cual, por lo que respecta a los permisos de construcción en fase de anteproyecto con aprobación posterior de los aspectos reservados, únicamente puede efectuarse una evaluación en la etapa inicial de la concesión de dicho permiso, y no en la etapa ulterior de la aprobación de los aspectos reservados.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **La Comisión de las Comunidades Europeas y el Reino Unido soportarán sus propias costas.**

Firmas