SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 9 de noviembre de 2006 *

En el asunto C-216/05,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 17 de mayo de 2005,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. X. Lewis, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. P. Kūris, J. Klučka, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y el Sr. J. Makarczyk, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de abril de 2006;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de junio de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6 y 8 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»), al haber supeditado la participación plena y efectiva de los particulares en determinados procedimientos de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente al pago previo de tasas.

Marco jurídico

El Derecho comunitario

2 A tenor del considerando sexto de la Directiva 85/337, «la autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo debería concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente; [...] dicha evaluación debe efectuarse tomando como base la información apropiada proporcionada por el maestro de obras y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto».

3 Así, el artículo 6 de la misma Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las autoridades que puedan estar interesadas en el proyecto, en razón de sus específicas responsabilidades medioambientales, tengan la oportunidad de expresar su opinión sobre la información suministrada por el promotor y sobre la solicitud de autorización de desarrollo del proyecto. A tal fin, los Estados miembros designarán las autoridades que deban ser consultadas, con carácter general o para casos concretos. Estas autoridades recibirán la información recogida en virtud del artículo 5. Los acuerdos detallados para la consulta serán establecidos por los Estados miembros.

2. Los Estados miembros velarán por que toda solicitud de autorización así como las informaciones recogidas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 sean puestas a disposición del público interesado en un plazo razonable a fin de dar al público interesado la posibilidad de expresar su opinión antes de que se conceda la autorización.

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.»

4 El artículo 8 de la Directiva 85/337 establece 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».

La legislación nacional

5 El artículo 33 de la Ley irlandesa de ordenación territorial y urbanismo de 2000 (Planning and Development Act 2000; en lo sucesivo «Ley de 2000») dispone:

«1. El Ministro establecerá mediante reglamento las disposiciones procesales y administrativas que estime necesarias u oportunas respecto de las solicitudes de autorización de proyectos de ordenación territorial.

2. Sin perjuicio del carácter general del apartado 1, los reglamentos que se adopten en virtud del presente artículo podrán establecer normas para:

[...]

c) permitir al público presentar propuestas y observaciones previo pago de la tasa establecida y en el plazo señalado;

[...]»

6 A tenor del artículo 130, apartado 1, letra a), de la misma Ley, «[toda] persona que no sea parte podrá presentar por escrito ante la Comisión de recursos propuestas y observaciones respecto de un recurso o de una remisión distinta de la remisión a la que se refiere el artículo 96, apartado 5».

7 El artículo 144 de la Ley de 2000 dispone:

«1. A reserva de la autorización del Ministro, la Comisión de recursos podrá establecer tasas exigibles en caso de recurso, remisión, petición conforme al artículo 37, apartado 5, presentación de propuestas y observaciones a la Comisión conforme al artículo 130, y solicitud de audiencia conforme al artículo 134, y podrá disponer el pago de tasas distintas en función de las clases y categorías de recursos y de remisiones, la exención del pago de tasas en determinadas circunstancias y la condonación, reducción o devolución de tasas, total o parcial, en determinadas circunstancias.

2. La Comisión de recursos revisará de cuando en cuando, y al menos cada tres años, las tasas fijadas en virtud del apartado 1, teniendo en cuenta la evolución del índice de precios al consumo desde la determinación de las tasas en vigor, y podrá modificar las tasas en función de los resultados de dicha revisión, sin que sea precisa la aprobación del Ministro a la que se refiere el apartado 1.

[...]

4. Cuando la Comisión de recursos establezca o modifique tasas en virtud del presente artículo, deberá publicarlas en, al menos, un diario de difusión nacional, con una antelación mínima de ocho semanas a la fecha de su entrada en vigor.

[...]

6. Para la realización de copias a la que se refiere el artículo 5, apartado 6, letra a), la Comisión de recursos fijará una tasa que no excederá del coste de dichas copias.»

Hechos y procedimiento administrativo previo

8 A raíz de dos quejas dirigidas a la Comisión en el año 2000, relativas a las disposiciones legislativas irlandesas en materia de ordenación del territorio, por aquel entonces en fase de proyecto, la Comisión solicitó a las autoridades irlandesas, mediante escrito de 29 de agosto de 2000, que presentaran sus observaciones acerca de determinados aspectos de dichos proyectos; concretamente, el relativo al pago de una tasa como requisito previo a la toma en consideración de la opinión emitida por el público en el marco de los procedimientos de autorización de proyectos de ordenación del territorio.

9 Tras haber requerido a Irlanda para que presentara sus observaciones sobre la compatibilidad de tales tasas con el ejercicio del derecho de participación reconocido a los particulares en los artículos 6 y 8 de la Directiva 85/337, la Comisión emitió el 23 de enero de 2003 un dictamen motivado en el cual instaba al citado Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses contados a partir de su recepción.

10 Al estimar que la respuesta de Irlanda a dicho dictamen motivado no era satisfactoria, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

11 En apoyo de su recurso, la Comisión alega un único motivo, basado en la infracción del artículo 6 de la Directiva 85/337 y, por consiguiente, del artículo 8 de la misma, debido a que la normativa irlandesa subordina la participación del público en determinadas evaluaciones de impacto medioambiental al pago previo de tasas de participación.

12 Para fundamentar este motivo, la Comisión basa la supuesta infracción de dicho artículo 6 en cuatro alegaciones.

13 En primer lugar, señala que ninguna disposición expresa de la Directiva 85/337 autoriza a percibir tales tasas, mientras que otras directivas que tratan materias parecidas, como la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (JO L 158, p. 56), autorizan expresamente la percepción de una tasa.

14 En segundo lugar, según la Comisión, la percepción de tales tasas es contraria al sistema general y a la finalidad de la Directiva 85/337, que pretende que las evaluaciones de impacto medioambiental se completen con información apropiada, puesto que exigir el pago de dichas tasas en el marco de los procedimientos de autorización de proyectos de ordenación territorial puede producir el efecto ya sea de disuadir al público, que constituye una fuente de información importante, de participar en el proceso de toma de decisiones, ya sea de hacer más difícil su participación.

15 En tercer lugar, según la Comisión, la redacción del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 85/337 no autoriza la interpretación que defiende Irlanda. La Comisión estima, a este respecto, que no puede considerarse que la imposición de tasas de participación a título de «modalidades» de la consulta al público entre dentro de lo razonablemente necesario para dar cumplimiento al artículo 6, apartado 2, de esta Directiva.

16 En cuarto lugar, la Comisión considera que, al imponer las tasas mencionadas, Irlanda ha creado, efectiva o potencialmente, un obstáculo al ejercicio de los derechos concedidos al público por el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 85/337, especialmente respecto de las personas con rentas modestas.

17 La infracción del artículo 8 de dicha Directiva se deriva del hecho de que, al imponer el pago de tasas de participación prohibidas por el artículo 6 de la misma Directiva, Irlanda no garantiza que se tomen en consideración las opiniones de los particulares que no puedan pagar las tasas de participación en los procedimientos de autorización de proyectos que puedan tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente.

18 En su escrito de contestación, Irlanda rechaza todas las alegaciones presentadas por la Comisión para fundamentar el motivo basado en la infracción del artículo 6 de la Directiva 85/337.

19 Respecto de la primera alegación, Irlanda considera que, puesto que la base legal de dicha Directiva es el artículo 235 del Tratado CEE (posteriormente, artículo 235 del Tratado CE, actualmente artículo 308 CE), los límites de la competencia comunitaria y el alcance de la misma vienen determinados por los términos expresos de esta Directiva. En consecuencia, no pueden deducirse de ella

prohibiciones que no aparezcan de forma explícita en la citada Directiva. El principio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias comunitarias y el margen de apreciación discrecional de que disponen los Estados miembros a la hora de adaptar su Derecho interno a una Directiva confirman esta tesis.

20 En cuanto a la alegación de que las tasas de participación previstas por la legislación irlandesa son contrarias a la finalidad y al espíritu de la Directiva 85/337, Irlanda aduce que su imposición no es contraria al principio de participación del público establecido en esta Directiva, sino que, por el contrario, tiene por objeto facilitar dicha participación en la medida en que permite a las autoridades locales recibir una contribución a los costes de gestión del sistema de información y de consulta al público.

21 En lo que atañe a la tercera alegación de la Comisión, Irlanda señala que el tenor literal del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 85/337 faculta concretamente a los Estados miembros para definir las modalidades de información y de consulta al público, y sostiene que corresponde a la Comisión demostrar que las modalidades establecidas por un Estado miembro impiden que se logre el objetivo de dicha Directiva.

22 En cuanto a la última alegación de la Comisión, Irlanda niega que las tasas puedan constituir un obstáculo para las personas con rentas modestas, subrayando que se perciben con fines administrativos y que son razonables, tanto en lo que se refiere a su razón de ser como a su importe.

23 Para terminar, puesto que el incumplimiento del artículo 8 de la Directiva 85/337 denunciado por la Comisión se deriva exclusivamente de la supuesta infracción del artículo 6 de esta Directiva por el hecho de la imposición de las tasas de participación controvertidas, Irlanda considera que tal alegación también debe desestimarse al constatarse la inexistencia de una infracción de dicho artículo 6.

Apreciación del Tribunal de Justicia

24 En el marco de la supuesta infracción del artículo 6 de la Directiva 85/337, la Comisión formula, en primer lugar, una alegación según la cual Irlanda sólo puede percibir una tasa si la Directiva lo prevé expresamente. No puede estimarse esta afirmación.

25 En efecto, a tenor del artículo 249 CE, párrafo tercero, «[una] directiva obligará 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».

26 Esta disposición debe interpretarse en el sentido de que, al adaptar el Derecho interno a las disposiciones de una Directiva, los Estados miembros están obligados a garantizar la plena eficacia de la misma, a la vez que disponen de un amplio margen de apreciación respecto de la elección de los medios (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 1991, Emmott, C-208/90, Rec. p. I-4269, apartado 18).

27 Concretamente, la alegación que la Comisión fundamenta en la circunstancia de que, en materias similares, tanto la Directiva 90/313 como la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313 (DO L 41, p. 46), disponen expresamente en su artículo 5 que los Estados miembros pueden establecer tales tasas no es pertinente. En efecto, basta con señalar, como hace la Abogado General en el punto 34 de sus conclusiones, que el hecho de que otra directiva autorice expresamente el cobro de una tasa no permite justificar una presunción general de que el legislador comunitario sólo permite el cobro de tasas cuando así lo prevé expresamente.

28 Se desprende de lo anterior que la tesis de la Comisión, según la cual Irlanda no puede exigir el pago de las tasas controvertidas porque la Directiva 85/337 no contiene ninguna disposición expresa que autorice la percepción de tasas de participación, es incompatible con la libertad de decisión que se deriva del artículo 249 CE, párrafo tercero.

29 En consecuencia, no puede estimarse esta primera alegación.

30 Mediante la tercera alegación, que debe analizarse en segundo lugar, la Comisión sostiene que, al imponer las tasas de participación controvertidas a título de «modalidades» de la consulta al público, Irlanda se ha excedido en el margen de interpretación que autoriza el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 85/337. Así, propone que se aprecie la validez de la medida litigiosa a la luz de si es necesaria para dar efectividad a estas disposiciones.

31 Resulta del artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva que los Estados miembros deben velar por que el público interesado tenga la posibilidad de expresar su opinión antes de que se conceda la autorización de un proyecto. A tenor de su apartado 3, cada Estado miembro puede definir las modalidades de dicha consulta. A este respecto, ese apartado enumera una serie de facultades reconocidas a los Estados miembros, sin que tal enumeración tenga un carácter exhaustivo, tal como resulta de los términos «in particular» [esta expresión no aparece en la versión española de la Directiva].

32 Esta redacción indica que el legislador comunitario no ha querido limitar las facultades de los Estados miembros en el marco de la determinación de las

modalidades de consulta al público, sino, por el contrario, reconocerles un amplio margen de apreciación en la definición de dichas modalidades.

33 En principio, en el marco de esta definición, se permite a los Estados miembros imponer una tasa de participación como la controvertida, siempre que, sin embargo, ésta no constituya un obstáculo al ejercicio de los derechos de participación que se derivan del artículo 6 de la Directiva 85/337.

34 Desde esta perspectiva, no es pertinente la tesis de la Comisión según la cual la imposición de las tasas controvertidas no es necesaria para garantizar la eficacia del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 85/337. En efecto, dicha Directiva no sujeta a un criterio de necesidad el ejercicio por parte de los Estados miembros de la facultad de apreciación que les confiere su artículo 6, apartado 3.

35 En el marco de sus alegaciones segunda y cuarta, que procede examinar conjuntamente, la Comisión aduce que las tasas controvertidas son contrarias al sistema general y a la finalidad de la Directiva 85/337, en la medida en que suponen un obstáculo para el ejercicio de los derechos que esta Directiva confiere al público.

36 El sexto considerando de la Directiva 85/337 enuncia que la evaluación previa de las repercusiones sobre el medio ambiente de ciertos proyectos debe efectuarse «tomando como base la información apropiada proporcionada por el maestro de obras y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto».

37 Resulta, tanto de este considerando como del artículo 6, apartado 2, de dicha Directiva, que uno de los objetivos de la misma es dar al público interesado la posibilidad de expresar su opinión en el marco de los procedimientos de autorización de proyectos que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente.

38 A este respecto, procede constatar que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 85/337 permite que los Estados miembros sujeten la participación del público interesado en el proyecto a determinados requisitos. Así, según dicha disposición, los Estados miembros pueden definir las modalidades de información y de consulta y, en particular, determinar el público interesado así como especificar la manera en la que dicho público puede ser informado y consultado.

39 Además, y al contrario de lo que ha defendido la Comisión, esta interpretación se ve reforzada por la normativa en los ámbitos estrechamente relacionados con la Directiva 85/337.

40 Así, tanto la Directiva 90/313 como la Directiva 2003/4 hacen referencia, en sus considerandos sexto y octavo, respectivamente, a la necesidad de garantizar que toda persona física o jurídica de la Comunidad Europea tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre.

41 El artículo 5 de cada una de dichas Directivas prevé que los Estados miembros podrán supeditar el suministro de información al pago de una contraprestación

económica, cuyo importe deberá ser razonable. Estas normas demuestran que, en el espíritu del legislador comunitario, no es incompatible la percepción de una tasa de un importe razonable con la garantía del acceso a la información.

42 Del conjunto de las consideraciones anteriores resulta que la percepción de una tasa administrativa no es, en sí misma, incompatible con la finalidad de la Directiva 85/337.

43 Si bien la Directiva 85/337 no se opone al establecimiento de tasas como las impuestas por la normativa nacional controvertida en el presente asunto, sin embargo éstas no pueden fijarse en una cuantía que impida la plena eficacia de dicha Directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2001, Comisión/Francia, C-97/00, Rec. p. I-2053, apartado 9).

44 Éste sería el caso si, a causa de su importe, una tasa pudiera constituir un obstáculo para el ejercicio de los derechos de participación que se derivan del artículo 6 de la Directiva 85/337.

45 A este respecto, no puede considerarse que constituya tal obstáculo un importe como el de las tasas controvertidas, a saber, 20 euros en el marco de los procedimientos ante las autoridades locales y 45 euros ante la Comisión de recursos. Por otra parte, la Comisión tampoco ha podido desvirtuar la alegación de Irlanda según la cual la cuantía de dicho importe se justifica habida cuenta de los costes administrativos que genera el seguimiento de las observaciones de las personas interesadas.

46 A la vista de estas consideraciones, deben desestimarse las alegaciones de la Comisión, según las cuales las tasas controvertidas son contrarias al sistema general y a la finalidad de la Directiva 85/337.

47 Para terminar, la Comisión pone también en duda la legalidad de las tasas controvertidas por el hecho de que la Ley del 2000 faculta al Ministro competente y a la Comisión de recursos para fijar su importe, sin restringir ni definir en mayor medida el ejercicio de esta competencia.

48 A este respecto, basta con señalar que tal delegación corresponde, en principio, al Derecho nacional y no es criticable en sí misma a la luz de la Directiva 85/337. Sin embargo, los importes aprobados en el ejercicio de tal delegación deben ser compatibles con dicha Directiva. Pues bien, tal como ya se ha constatado, el examen de las alegaciones presentadas por la Comisión no ha demostrado que éste no sea el caso respecto del importe de las tasas que constituyen el objeto del presente asunto.

49 En estas circunstancias, procede considerar que el motivo basado en la infracción del artículo 6 de la Directiva 85/337 carece de fundamento en su totalidad.

50 Al haberse basado exclusivamente la supuesta infracción del artículo 8 de dicha Directiva en la infracción del artículo 6 de la misma, procede concluir que tampoco se ha demostrado un incumplimiento a este respecto.

Costas

51 En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado Irlanda la condena en costas de la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

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

1) Desestimar el recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Firmas