SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 13 de junio de 2002 *

En el asunto C-474/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. G. Valero Jordana, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por la Sra. N. Díaz Abad, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de España 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,

* Lengua de procedimiento: español.

p. 40; EE 15/06, p. 9), al no haber adoptado las medidas necesarias para incorporar correctamente a su Derecho interno la obligación derivada de las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, en relación con el anexo II de esta Directiva, y al mantener en vigor una normativa que, en infracción de dichas disposiciones, no permite efectuar en todo el territorio nacional una evaluación de las repercusiones ambientales de determinadas clases de proyectos del anexo II de dicha Directiva y, en gran parte del territorio, de muchas otras clases de proyectos del mismo anexo,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por la Sra. F. Macken, Presidenta de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet (Ponente) y V. Skouris, Jueces;

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 10 de enero de 2002;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de marzo de 2002;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 14 de diciembre de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 226 CE, un recurso que tiene por objeto que se declare que el Reino de España 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; en lo sucesivo, «Directiva»), al no haber adoptado las medidas necesarias para incorporar correctamente a su Derecho interno la obligación derivada de las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, en relación con el anexo II de esta Directiva, y al mantener en vigor una normativa que, en infracción de dichas disposiciones, no permite efectuar en todo el territorio nacional una evaluación de las repercusiones ambientales de determinadas clases de proyectos del anexo II de dicha Directiva y, en gran parte del territorio, de muchas otras clases de proyectos del mismo anexo.

Marco jurídico

2 La Directiva tiene por objeto evitar las contaminaciones y demás daños al medio ambiente, sometiendo determinados proyectos públicos y privados a una evaluación previa de sus repercusiones ambientales.

3 Las principales disposiciones de la Directiva aplicables al presente asunto, en su redacción anterior a la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337 (DO L 73, p. 5), son las siguientes.

4 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva establece:

«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 A tenor del artículo 3 de la Directiva:

«La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes:

— el hombre, la fauna y la flora,

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

— la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero y segundo,

— los bienes materiales y el patrimonio cultural.»

6 El artículo 4 de la Directiva 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.»

7 El artículo 12 de la Directiva establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cumplir la presente Directiva en un plazo de tres años a partir de su notificación.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones de derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

8 Como la Directiva se notificó a los Estados miembros el 3 de julio de 1985, el plazo de adaptación del Derecho interno expiró el 4 de julio de 1988, con arreglo al artículo 12, apartado 1.

9 En el Derecho constitucional español, la competencia en materia de medio ambiente es compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas, tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo.

10 El Estado es competente para adoptar la legislación básica y las Comunidades Autónomas adoptan la legislación de desarrollo y pueden establecer normas adicionales de protección.

11 La competencia sobre los actos de ejecución corresponde en principio a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, en ocasiones excepcionales, el Estado, que es titular de la legislación

básica, puede realizar actos de ejecución que sean precisos para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de las exigencias objetivas de dicha legislación.

12 Los Estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no les atribuyen competencia legislativa alguna, sino únicamente de ejecución de la legislación estatal.

13 En el ámbito estatal, el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental (BOE nº 155, de 30 de junio de 1986, p. 2195), que se refiere a los proyectos incluidos en el anexo I y a los proyectos pertenecientes a cuatro clases enumeradas en el anexo II de la Directiva, y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (BOE nº 239, de 5 de octubre de 1988, p. 28911), constituyen las primeras medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

14 Además, conforme al artículo 6, apartado 3, del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (BOE nº 310, de 28 de diciembre de 1995, p. 37310), cualquier proyecto citado en el anexo II de la Directiva que afecte a una zona especial de conservación debe someterse a una evaluación de impacto ambiental. Esta disposición se refiere a las zonas especiales de conservación previstas en la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

15 Por otra parte, para un gran número de sectores de actividad existen normativas estatales específicas que contienen algunas disposiciones relativas a la evaluación del impacto ambiental de diversos proyectos. Puede citarse en particular la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de Regulación del Sector Eléctrico (BOE nº 285, de 28 de noviembre de 1997, p. 35097).

16 El Derecho español fue adaptado a la Directiva 97/11 mediante el Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986 (BOE nº 241, de 7 de octubre de 2000, p. 34606). Dicho Real Decreto-ley entró en vigor el 8 de octubre de 2000.

El procedimiento administrativo previo

17 Considerando que la legislación española no se ajustaba a la Directiva, en particular a su artículo 4, apartado 2, al excluir la mayor parte de los proyectos que figuran en el anexo II de la Directiva de la obligación de someterse a una evaluación de sus repercusiones ambientales, la Comisión solicitó al Gobierno español, mediante escrito de 28 de febrero de 1990, que le comunicase sus observaciones al respecto.

18 Mediante escrito de 2 de mayo de 1990, las autoridades españolas impugnaron el análisis realizado por la Comisión, alegando que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva concede a los Estados miembros un amplio poder discrecional para decidir si las clases de proyectos que se enumeran en el anexo II deben o no someterse a evaluación. Las autoridades españolas indicaron asimismo a la Comisión las disposiciones legales y reglamentarias nacionales que, en su opinión, constituían las medidas de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

19 Por estimar que esta respuesta no permitía concluir que se hubiera adaptado plenamente el Derecho interno a la Directiva, la Comisión remitió al Reino de España, mediante escrito de 23 de diciembre de 1992, un dictamen motivado en el que, por una parte, mantenía su interpretación del artículo 4, apartado 2, de la

Directiva y, por otra parte, señalaba que no podía comprobar la conformidad de las disposiciones nacionales mencionadas por las autoridades españolas con la Directiva, puesto que no le habían sido notificadas, y que, en cualquier caso, estas disposiciones no cubrían todos los proyectos que figuran en el anexo II de la Directiva.

20 Mediante escrito de 3 de marzo de 1993, las autoridades españolas respondieron al dictamen motivado, manteniendo su interpretación del artículo 4, apartado 2, de la Directiva y añadiendo que el Real Decreto Legislativo 1302/1986 cubría distintas clases de proyectos enumeradas en el anexo II de la Directiva, que las normativas adoptadas por las Comunidades Autónomas incluían la mayor parte de los proyectos de dicho anexo y que para la ejecución de ciertos proyectos se realizaba un análisis informal del impacto ambiental, aplicando el procedimiento simplificado que se utiliza para los proyectos que figuran en el anexo I de la Directiva.

21 El 18 de diciembre de 1998, la Comisión remitió al Reino de España un dictamen motivado complementario en el que concluía que la normativa española todavía no permitía efectuar, en todo el territorio nacional, una evaluación de las repercusiones ambientales de ciertas clases de proyectos enumeradas en el anexo II de la Directiva. Requería al Reino de España para que cumpliera sus obligaciones comunitarias en un plazo de dos meses desde la notificación de este dictamen.

22 Mediante escritos de 25 de febrero, 9 de abril y 22 de abril de 1999, la Representación Permanente de España ante la Unión Europea transmitió a la Comisión copia del anteproyecto de ley de evaluación de impacto ambiental, elaborado por el Ministerio de Medio Ambiente, y diversos textos normativos adoptados por algunas Comunidades Autónomas.

23 Como el examen de la legislación notificada en 1999 llevó a la Comisión a concluir que sólo una parte muy reducida del incumplimiento había dejado de existir, interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

Sobre la admisibilidad

24 El Gobierno español sostiene que la entrada en vigor, el 8 de octubre de 2000, del Real Decreto-ley 9/2000, que adapta el Derecho interno a la Directiva, en su versión resultante de la Directiva 97/11, priva a la Comisión de interés para ejercitar la acción en el presente asunto, por lo que ésta debería desistir y debería declararse la inadmisibilidad del recurso.

25 No obstante, es jurisprudencia reiterada que el recurso por incumplimiento tiene carácter objetivo y que la Comisión, cuando aplica el artículo 226 CE, párrafo segundo, es la única a la que corresponde apreciar la oportunidad de su interposición ante el Tribunal de Justicia y de su mantenimiento, mientras que éste debe examinar si existe o no el incumplimiento imputado, sin que le incumba pronunciarse sobre el ejercicio por la Comisión de su facultad de apreciación (véanse, en particular, las sentencias de 21 de junio de 1988, Comisión/Irlanda, 415/85, Rec. p. 3097, apartado 9, y de 21 de marzo de 1991, Comisión/Italia, C-209/89, Rec. p. I-1575, apartado 6).

26 En tales circunstancias, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Gobierno español.

Sobre el fondo

27 Con carácter preliminar, procede señalar en primer lugar que la Comisión no invocó en su recurso la infracción por el Reino de España de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 2, de la Directiva, en virtud del cual los Estados miembros deben comunicar a la Comisión las disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la Directiva. Por tanto, como sostuvo el Gobierno español en la vista, sólo puede existir el incumplimiento imputado si el 18 de febrero de 1999, fecha en la que expiró el plazo fijado en el dictamen motivado complementario, no hubieran entrado en vigor las disposiciones nacionales necesarias para adaptar el Derecho interno a la Directiva, con independencia de las circunstancias en que estas disposiciones se hubieran notificado a la Comisión.

28 En segundo lugar, el examen que realiza el Tribunal de Justicia, dentro del marco definido así, debe referirse a toda la legislación española adoptada en el ámbito que regula la Directiva con el fin de adaptar el Derecho interno a ella, emane de las autoridades estatales o de las autoridades descentralizadas. En efecto, el reparto constitucional de las competencias entre estas autoridades no tiene ninguna incidencia en la apreciación del incumplimiento. Corresponde a los Estados miembros procurar que el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias por las autoridades competentes centrales y descentralizadas sea efectivo (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 1992, Comisión/Alemania, C-237/90, Rec. p. I-5973, apartado 35).

29 En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que las dificultades de orden interno, como las que invoca el Gobierno español en el presente litigio, derivadas del modo en que se elaboran las normas legales y reglamentarias, no pueden eximir a los Estados miembros de sus obligaciones comunitarias (véase, en particular, la sentencia de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-374/98, Rec. p. I-10799, apartado 13).

30 Por último, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva no concede a los Estados miembros la facultad de excluir global y definitivamente de la obligación de evaluación a una o varias clases de proyectos contempladas en el anexo II (sentencia de 2 de mayo de 1996, Comisión/Bélgica, C-133/94, Rec. p. I-2323, apartados 41 a 43) y que debe entenderse que el concepto de «clases» de proyectos no corresponde a las doce categorías principales del anexo II, sino a las subdivisiones de estas categorías, precedidas cada una por una letra del alfabeto (sentencia de 22 de octubre de 1998, Comisión/Alemania, C-301/95, Rec. p. I-6135, apartados 39 a 43).

31 En cambio, los Estados miembros tienen la posibilidad de fijar los criterios y/o los umbrales que permitan determinar qué proyectos incluidos en el anexo II deben ser objeto de evaluación (sentencia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros, C-72/95, Rec. p. I-5403, apartados 49 a 53). Al establecer dichos umbrales y/o criterios, los Estados miembros deben tener en cuenta no sólo las dimensiones de los proyectos, sino también su naturaleza y su localización (sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda, C-392/96, Rec. p. I-5901, apartados 65 a 67).

32 En términos más generales, las disposiciones internas de carácter general o sectorial que prevean la evaluación del impacto ambiental de ciertos tipos de proyectos deben respetar las exigencias enunciadas en el artículo 3 de la Directiva y las normas de procedimiento que figuran en los artículos 5 a 9 de la Directiva y que se refieren en especial a la información del público.

33 En el presente asunto, procede examinar en primer lugar si las disposiciones adoptadas a nivel estatal satisfacen las exigencias de la Directiva.

34 En cualquier caso, varias de estas disposiciones no pueden tomarse en consideración en este examen, ya que entraron en vigor después de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado complementario. Se trata, en particular,

de la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de Aguas (BOE nº 298, de 14 de diciembre de 1999, p. 43100), del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas (BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1999, p. 46463), y del Real Decreto-ley 9/2000, que tiene por objeto adaptar el Derecho interno a la Directiva 97/11.

35 El Real Decreto Legislativo 1302/1986 y el Real Decreto 1131/1988 sólo enumeran cuatro clases de proyectos de las ochenta y tres que figuran en el anexo II de la Directiva y, por tanto, excluyen la mayoría de los proyectos contemplados en dicho anexo de la obligación de una evaluación de sus repercusiones ambientales.

36 El Real Decreto 1997/1995, que, a juicio del Gobierno español, recoge todas las clases de proyectos enumeradas en el anexo II de la Directiva, no contempla en realidad más que los proyectos que afectan a zonas especiales de conservación creadas en virtud de la Directiva sobre los hábitats. Pues bien, la elección de este criterio, que se basa en la localización de los proyectos en unas zonas determinadas y, además, fundamentalmente rurales del territorio nacional, tiene por efecto dispensar de la obligación de evaluación a un número considerable de proyectos situados fuera de estas zonas que pueden tener repercusiones notables sobre el medio ambiente. Tal elección, que excluye de manera general que se tomen en consideración criterios y/o umbrales relativos a las dimensiones y a la naturaleza de los proyectos, sobrepasa el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, de la Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda, antes citada, apartados 64 a 68).

37 En cuanto a las reglamentaciones específicas relativas a distintos sectores de actividad, a excepción de la Ley 54/1997 de Regulación del Sector Eléctrico, cuyas disposiciones sobre evaluación de las repercusiones ambientales cumplen los requisitos fijados por la Directiva, no contienen disposiciones que permitan satisfacer el conjunto de exigencias de ésta en términos de contenido de la evaluación y de información del público.

38 Del examen de esta primera serie de normas resulta que la normativa adoptada por el Reino de España en el ámbito estatal no es en sí misma suficiente para adaptar plenamente el Derecho interno a la Directiva. Además, el Gobierno español indicó en su escrito de contestación que «[había] venido trabajando intensamente en intentar transponer adecuadamente el Anexo II», para lo cual elaboró «un anteproyecto de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, remitido el 25 de febrero de 1999 a la Comisión [...] que incorporaba en sus Anejos todos los proyectos recogidos en el Anexo II [...]». Pues bien, este anteproyecto de ley no se había aprobado cuando expiró el plazo establecido en el dictamen motivado complementario.

39 En tales circunstancias, como ha sostenido el Gobierno español, en particular en la vista, y de acuerdo con el análisis realizado por la Comisión ya en la fase del procedimiento administrativo previo, es necesario comprobar si en el ámbito de las Comunidades y Ciudades Autónomas se han adoptado las disposiciones necesarias para adaptar el Derecho interno a la Directiva.

40 Se desprende de este examen que en la Comunidad Autónoma de La Rioja y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no se ha adoptado ninguna normativa en el ámbito regulado por la Directiva. En consecuencia, los defectos observados a nivel estatal subsisten en estas entidades territoriales.

41 Por lo que se refiere a las normativas adoptadas por las demás Comunidades Autónomas, la mayoría de las disposiciones citadas por el Gobierno español no se notificaron a la Comisión hasta el trámite de dúplica, como anexos del escrito de dúplica. No van acompañadas de ninguna referencia directa a las clases de proyectos enumeradas en el anexo II de la Directiva.

42 Con el fin de facilitar el examen del estado de la adaptación del Derecho interno a la Directiva, el Gobierno español puso en conocimiento de la Comisión y del Tribunal de Justicia, en la vista, un cuadro que indica, por cada una de las Comunidades Autónomas y por cada clase de proyectos enumerada en el anexo II,

si la adaptación se ha realizado ya o si está pendiente y solicitó al Tribunal de Justicia que realizase un examen detallado de las normativas estatales y autonómicas para precisar de manera ordenada el alcance del incumplimiento.

43 Sin embargo, si bien expone la correspondencia entre las normativas autonómicas y las clases de proyectos enumeradas en el anexo II, este cuadro no hace referencia a ninguna de las disposiciones que adaptan el Derecho interno a la Directiva para cada una de las Comunidades Autónomas y para cada clase de proyectos.

44 Pues bien, en el marco de un recurso por incumplimiento, el Tribunal de Justicia no puede llevar a cabo la búsqueda y examen de estas disposiciones, que la Comisión no pudo efectuar a su debido tiempo ya que el citado documento se le notificó fuera de plazo, infringiendo lo dispuesto en el artículo 10 CE.

45 En tal contexto, caracterizado por el hecho de que no se puso a la Comisión en disposición de ejercer su propia competencia de manera satisfactoria, el Tribunal de Justicia, al contrario de lo sostenido por el Gobierno español en la vista, no está obligado a precisar de manera exhaustiva, por cada una de las Comunidades Autónomas y en relación con las normativas específicas que han adoptado en numerosos sectores de actividad, qué clases de proyectos del anexo II de la Directiva no han sido objeto de medidas de adaptación.

46 A este respecto, basta con señalar que el cuadro presentado por el Gobierno español muestra, para un gran número de clases de proyectos y en la mayoría de las Comunidades Autónomas, lagunas en la ejecución de la Directiva, que, como se ha indicado en el apartado 38 de la presente sentencia, no han sido subsanadas por la legislación estatal.

47 De todas estas consideraciones resulta que, en la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado complementario, las normativas de las Comunidades Autónomas no subsanaban en todo el territorio español los defectos en la adaptación del Derecho interno a la Directiva observados en el ámbito estatal.

48 Por tanto, debe estimarse el recurso de la Comisión.

49 En consecuencia, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva, al no haber adoptado en el plazo señalado todas las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, en relación con el anexo II de dicha Directiva.

Costas

50 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que la Comisión ha solicitado que se condene en costas al Reino de España y los motivos formulados por éste han sido desestimados, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) **Declarar que el Reino de España 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, al no haber adoptado en el plazo señalado todas las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartado 2, en relación con el anexo II de dicha Directiva.**

2) **Condenar en costas al Reino de España.**

Macken Puissochet Skouris

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de junio de 2002.

El Secretario

R. Grass

La Presidenta de la Sala Sexta

F. Macken