Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 21 de marzo de 2024[1]

Asunto C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
contra
Government of Ireland y otros

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda)]

«Petición de decisión prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2001/42/CE — Evaluación ambiental estratégica — Project Ireland 2040 (Proyecto Irlanda 2040) — National Planning Framework (Marco Nacional de Planificación) — National Development Plan (Plan Nacional de Desarrollo) — Planes y programas financieros o presupuestarios — Comprobación, descripción y evaluación de alternativas razonables — Repercusiones en el medio ambiente de las alternativas examinadas»

I. Introducción

1. La Directiva EAE («EAE» significa «evaluación ambiental estratégica»)[2] regula la evaluación medioambiental dentro del procedimiento de adopción de planes y programas. Aunque ya se ha ocupado de ella con harta frecuencia al Tribunal de Justicia, siempre quedan importantes cuestiones por resolver. La presente petición de decisión prejudicial versa sobre dos de estas cuestiones: por un lado, el significado de una excepción que prevé la Directiva para los planes y programas financieros o presupuestarios y, por otro, la evaluación de las repercusiones en el medio ambiente de las alternativas al plan o programa finalmente adoptado. En particular, la cuestión relativa a la evaluación de alternativas resulta de interés respecto a otras disposiciones del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente que también contemplan la consideración de alternativas.

2. Estas cuestiones se plantean en relación con el recurso interpuesto por una asociación medioambiental contra dos medidas del plan general de desarrollo de Irlanda. La controversia se refiere a si una de estas dos medidas está comprendida en la mencionada excepción y si en la evaluación medioambiental de la otra se examinaron suficientemente las repercusiones en el medio ambiente de las alternativas.

[1] Lengua original: alemán.

[2] Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30; en lo sucesivo, «Directiva EAE»).

II. Marco jurídico

3. Es cierto que la Unión adoptó la Directiva EAE antes de que concluyesen las negociaciones del Protocolo de Kiev sobre la Evaluación Estratégica del Medio Ambiente de 2003 [3] (en lo sucesivo, «Protocolo de Kiev»). No obstante, la Directiva transpone el Protocolo de acuerdo con la declaración formulada por la Unión en el momento de su aprobación, y el considerando 7 de la Directiva ya anticipa el propio Protocolo.

4. Los objetivos de la Directiva EAE se desprenden especialmente de su artículo 1:

«La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.»

5. En el artículo 2, letra a), de la Directiva EAE se definen los planes y programas:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos:

   – cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y

   – que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.»

6. La obligación de llevar a cabo una evaluación medioambiental estratégica se regula en el artículo 3 de la Directiva EAE:

«1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

[3] Protocolo de la Convención de Espoo sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, de 1991 (DO 2008, L 308, p. 35), aprobado por la Decisión 2008/871/CE del Consejo, de 20 de octubre de 2008 (DO 2008, L 308, p. 33). El Consejo aprobó la Convención de la Espoo mediante Decisión de 15 de octubre de 1996 (documento del Consejo 8931/96, de 17 de julio de 1996). Se reprodujo en el *Diario Oficial de la Unión Europea* con la referencia DO 1992, L 104, p. 7.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva [EIA], [4] o

b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva [sobre hábitats]. [5]

[…]

8. La presente Directiva no será de aplicación a los siguientes planes y programas:

– los que tengan como único objetivo el servir los intereses de defensa nacional y casos de emergencia civil;

– los de tipo financiero o presupuestario.

9. La presente Directiva no se aplicará a los planes y programas cofinanciados con cargo a los respectivos períodos de programación vigentes […] para los Reglamentos (CE) n.os 1260/1999 [del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO 1999, L 161, p. 1),] y 1257/1999 del Consejo[, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y por el que se modifican y derogan determinados Reglamentos (DO 1999, L 160, p. 80)].»

7. El artículo 5 de la Directiva EAE se refiere al contenido de la evaluación medioambiental y a la consideración de alternativas:

«1. Cuando se requiera una evaluación medioambiental de conformidad con el apartado 1 del artículo 3, se elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa. La información que se habrá de facilitar al respecto se menciona en el anexo I.

2. En el informe medioambiental elaborado conforme al apartado 1 se hará constar la información que se considere razonablemente necesaria, teniendo en cuenta los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con objeto de evitar su repetición.

[4] Directiva 2011/92/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), modificada por última vez por la Directiva 2014/52/UE (DO 2014, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva EIA»).

[5] 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 1992, L 206, p. 7), en su versión resultante de la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva sobre hábitats»).

3. […]»

8. El anexo I de la Directiva EAE precisa la información que se debe facilitar a los efectos del artículo 5:

«La información que habrá de facilitarse con arreglo al apartado 1 del artículo 5, a reserva de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de dicho artículo, será la siguiente:

[…]

h) Un resumen de los motivos de la selección de las alternativas contempladas y una descripción de la manera en que se realizó la evaluación, incluidas las dificultades (como deficiencias técnicas o falta de conocimientos y experiencia) que pudieran haberse encontrado a la hora de recabar la información requerida;

[…]».

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

9. La petición se suscita en el marco de un recurso de casación que se sigue ante la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda) contra las dos partes del Project Ireland 2040 (Proyecto Irlanda 2040), adoptado por el Government of Ireland (Gobierno irlandés) el 16 de febrero de 2018 y «confirmado» mediante una decisión posterior de dicho Gobierno de 29 de mayo de 2018. Comprende dos medidas: el National Planning Framework (Marco Nacional de Planificación) (en lo sucesivo, «NPF»), que describe con carácter muy abstracto los objetivos de desarrollo de Irlanda, y el National Development Plan (Plan Nacional de Desarrollo) (en lo sucesivo, «NDP»), que contiene declaraciones sobre la financiación pública de determinados proyectos en dicho marco.

10. Al publicarse el Project Ireland 2040, este se describió en el prólogo como la creación de un plan unificado y coherente de utilización y desarrollo del suelo del país, que fue denominado por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) como «una estrategia a escala global que propone objetivos generales de desarrollo para el país durante el período que va hasta 2040».

11. El proyecto del NPF, acompañado del SEA Environmental Report (Informe Ambiental EAE; «SEA» es la versión inglesa de la abreviatura española «EAE»), se publicó el 26 de septiembre de 2017. El prólogo al NPF lo describe como «un marco de planificación destinado a orientar las inversiones al desarrollo durante los próximos años», que establece «unos objetivos nacionales y unos principios clave de los que se derivarán los detalles y los planes más perfeccionados». El NPF no contiene expresamente todos los detalles para cada parte del país, sino que «faculta a cada región para dirigir la planificación y el desarrollo de sus comunidades».

12. El prólogo del NPF alude asimismo al NDP como un «complemento» del documento, describiéndolo como una «estrategia a diez años para una inversión de capital público de cerca de 116 000 millones de euros». El NDP constituye un plan de inversiones, destinado a garantizar y apoyar la ejecución del NPF mediante la aportación de inversiones de capital, que expone cómo se pondrá a disposición la financiación para determinados proyectos considerados esenciales para alcanzar los resultados estratégicos que se describen en el NPF. El NDP identifica las grandes

obras de infraestructuras que propone financiar, como las ferroviarias, las de carreteras y aeropuertos. No contempla ninguna consideración en cuanto a la planificación o el desarrollo urbanístico.

13. Friends of the Irish Environment CLG ha impugnado la validez de la adopción de ambos planes, alegando un incumplimiento de las exigencias de la Directiva EAE. Por lo que respecta al NPF, aduce que el tratamiento de las alternativas razonables, tal como exigen las Directivas, fue insuficiente.

14. Lógicamente, se plantea la cuestión previa, según la Supreme Court, de si el NPF o el NDP constituyen un «plan o programa» en el sentido de la Directiva. Las recurridas alegan que, si bien el NPF fue evaluado a los efectos de la Directiva EAE, tal evaluación no se hizo en virtud de una obligación legal. Por otra parte, sostienen que el NDP, al ser objeto de una «política presupuestaria», queda excluido del ámbito de aplicación de la Directiva EAE.

15. El presente procedimiento constituye una tercera instancia, seguida ante la Supreme Court (Tribunal Supremo), que ha planteado al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 2, letra a), de la Directiva EAE, en relación con el artículo 3, apartado 2, letra a), en el sentido de que un acto adoptado por el poder ejecutivo de un Estado miembro que no responda a una obligación legal o administrativa y que no se adopte en virtud de un acto reglamentario, administrativo o legislativo puede constituir un plan o un programa al que se aplica la Directiva, si el plan o programa así adoptado define un marco para la posterior concesión o denegación de una autorización, cumpliendo por tanto las exigencias del artículo 3, apartado 2, de la Directiva?

2) a) ¿Debe interpretarse el artículo 3, apartado 1, en relación con el artículo 3, apartados 8 y 9, de la Directiva EAE, en el sentido de que un plan o un programa que contiene disposiciones específicas, pese a ser calificadas de “indicativas”, para asignar fondos destinados a la realización de determinados proyectos de infraestructuras en apoyo de la estrategia de desarrollo territorial de otro plan, que a su vez sirve de base a la estrategia de desarrollo territorial posterior, puede ser un plan o un programa en el sentido de la Directiva EAE?

2) b) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, letra a), ¿el hecho de que un plan tenga como objetivo la asignación de recursos significa que debe asimilarse a un plan presupuestario en el sentido del artículo 3, apartado 8?

3) a) ¿Deben interpretarse el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva EAE en el sentido de que, en caso de que se requiera una evaluación medioambiental con arreglo al artículo 3, apartado 1, el informe medioambiental previsto en dicho artículo 5 debe, una vez que se identifiquen alternativas razonables a la opción preferida, proceder a una evaluación de la opción preferida y de las alternativas razonables sobre una base comparable?

3) b) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión, letra a), ¿se cumplen las exigencias de la Directiva si las alternativas razonables se evalúan sobre una base comparable antes de seleccionar la opción preferida, y posteriormente se evalúa el proyecto de plan o programa y se lleva a cabo una evaluación medioambiental estratégica más completa solo respecto de la opción preferida?»

16. Han presentado observaciones por escrito y en la vista oral celebrada el 8 de noviembre de 2023 Friends of the Irish Environment, Irlanda, la República Checa y la Comisión Europea.

IV. Apreciación jurídica

17. A continuación, me voy a centrar en las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, dado que la respuesta a la primera ya se deduce de la más reciente jurisprudencia.[6] De acuerdo con esta, las medidas cuya adopción no sea obligatoria también pueden cumplir el requisito de «que sean exigid[a]s por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas», como requiere el artículo 2, letra a), segundo guion, de la Directiva EAE.

18. Con la segunda cuestión prejudicial se pretende aclarar si una de esas dos medidas, el NDP, cumple las condiciones para estar sujeta a la obligación de conformidad con el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EAE (véase la sección A). La tercera cuestión prejudicial se refiere a la evaluación de alternativas con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la misma Directiva respecto a la otra medida, el NPF (véase la sección B).

A. Segunda cuestión prejudicial: asignación de la financiación

19. La segunda cuestión prejudicial se refiere a la calificación del NDP. La Supreme Court (Tribunal Supremo) desea aclarar si constituye realmente un plan o programa en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EAE (véase la subsección 1) y, de ser así, si está comprendido en la exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva EAE para «los de tipo financiero o presupuestario» en virtud del artículo 3, apartado 8, segundo guion, de dicha Directiva (subsección 2).

1. El NDP como marco para la futura autorización de proyectos

20. Si bien la segunda cuestión prejudicial, letra a), se refiere al artículo 3, apartado 1, en relación con los apartados 8 y 9, de la Directiva EAE, como se desprende de la motivación de esta cuestión,[7] la Supreme Court (Tribunal Supremo) en realidad pretende dilucidar si realmente es determinante la excepción del artículo 3, apartado 8, o si la obligación de evaluación decae respecto al NDP por no establecer este ningún marco para la autorización futura de proyectos en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de dicha Directiva.

21. A tenor de esta última disposición, están sujetos a la obligación de evaluación medioambiental los planes y programas de determinados ámbitos, cuando establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva EIA.

22. A este respecto, la Supreme Court (Tribunal Supremo) arguye, en particular, sobre la base de la dependencia histórica (*path dependency*)[8] del desarrollo de infraestructuras a las que se destina la asignación de recursos financieros por parte del NDP. En efecto, la financiación de

[6] Véase, en particular, la sentencia de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartados 35 a 52.

[7] En particular, apartados 32 a 35 de la resolución de remisión.

[8] Véase el empleo de este concepto en la sección 3.1 del anexo I del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012 de la Comisión [COM(2011) 815 final] y en el anexo I, NEIS E4, Apéndice A, AR 1, letra d), del Reglamento Delegado (UE) 2023/2772 de la Comisión, de 31 de julio de 2023, por el que se completa la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas de presentación de información sobre sostenibilidad (DO L, 2023/2772, p. 142).

determinadas infraestructuras puede constituir un requisito para nuevos proyectos de infraestructuras que dependan de aquellas, mientras que otros proyectos quedan excluidos en la práctica.

23. Por ejemplo, cuando entre dos localidades se financia una autopista, pero no un tramo de ferrocarril, con ello se posibilitan o se facilitan otras comunicaciones que contribuyen a aumentar la densidad de la red de carreteras. En cambio, no se dan las condiciones para otros proyectos ferroviarios, pues sin dicho tramo de ferrocarril carecerán de conexión con la red ferroviaria. Por otro lado, otras medidas, como las decisiones de las empresas locales o la expansión de la construcción de viviendas, se orientarán por los proyectos de infraestructuras.

24. Así pues, aunque la asignación de recursos financieros puede influir en los proyectos, hay dos motivos para cuestionar si, merced a tal asignación, el NDP establece un marco para la autorización de proyectos en el futuro. En primer lugar, existen dudas respecto a la obligación de evaluación medioambiental del NDP y, en segundo lugar, por sí misma, la asignación de recursos financieros no constituye una normativa que defina el marco para la futura autorización de proyectos.

a) Sujeción de los planes y programas a la evaluación medioambiental

25. Como acertadamente subraya Irlanda, el Tribunal de Justicia ha declarado que solo las medidas que tengan al menos carácter obligatorio para las autoridades competentes en el ámbito de la concesión de autorizaciones de proyecto establecen un marco para dichas autorizaciones. [9] En efecto, solo los actos de carácter obligatorio tienen capacidad para limitar el margen de maniobra de que disponen esas autoridades y para excluir así de las modalidades de la ejecución proyectos que puedan resultar más favorables para el medio ambiente, razón por la cual tales actos deben someterse a una evaluación medioambiental. [10] Las disposiciones de valor meramente indicativo [11] o que simplemente influyan en cierta medida en la ubicación de los proyectos [12] no establecen ningún marco para las autorizaciones.

26. En consecuencia, Irlanda sostiene que el NDP no es lo suficientemente obligatorio como para establecer un marco para la autorización de proyectos.

27. En este sentido cabe aducir que, en su cuestión prejudicial, la Supreme Court (Tribunal Supremo) califica el NDP como medida que contiene disposiciones calificadas de «indicativas» para asignar fondos destinados a la realización de determinados proyectos de infraestructuras. En efecto, si bien la NDP menciona gran número de proyectos y de recursos financieros que les han de ser asignados, lo hace a título meramente ilustrativo. En todos los casos, la asignación de recursos financieros presupone la autorización del plan y al cumplimiento de todas las demás disposiciones sobre medio ambiente. [13]

[9] Sentencias de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartado 77, y de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Emplazamiento de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176), apartado 49.

[10] Sentencia de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Emplazamiento de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176), apartado 50.

[11] Sentencias de 12 de junio de 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484), apartado 44; de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartado 76, y de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Emplazamiento de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176), apartado 49.

[12] Sentencia de 22 de febrero de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102), apartado 69.

[13] National Development Plan 2021-2030 del Gobierno irlandés, versión de 4 de octubre de 2021 (disponible a través del enlace siguiente: https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), p. 50.

28. Es cierto que una asignación no vinculante de recursos financieros a determinados proyectos de infraestructuras puede influir, en el sentido antes descrito, en el desarrollo de otros proyectos de infraestructuras y de otros tipos, como argumenta Friends of the Irish Environment. Dependiendo de si son o no previsibles posteriores y necesarios proyectos de infraestructuras, se trabajará también en otros proyectos de infraestructuras y de desarrollo dependientes de estos.

29. En consecuencia, es coherente con el objetivo de la Directiva EAE someter también tales efectos a una evaluación medioambiental. Esta debe garantizar que las repercusiones de toda medida en el medio ambiente sean examinadas y tenidas en cuenta con carácter previo a cualquier decisión. [14]

30. Pero no es menos cierto que los efectos de las declaraciones no vinculantes sobre la asignación de recursos financieros no se diferencian de los efectos de otras declaraciones *no vinculantes* de planes o programas que tampoco están sujetas a evaluación medioambiental.

31. Por ejemplo, cuando un gobierno anuncia su intención de crear las condiciones para poder emprender ciertos proyectos de infraestructuras, sin que este anuncio llegue a obligar a las autoridades, ello no constituye aún una disposición que, en su caso, requiera ya una evaluación medioambiental. Esta se llevaría a cabo dentro del procedimiento dirigido a la creación de las referidas condiciones.

32. Es cierto que tales declaraciones suscitan dudas sobre si, en el momento de la evaluación medioambiental, aún eran posibles todas las opciones, [15] pues dan a entender que ya se ha tomado una decisión. Pero también es cierto que, en una sociedad democrática, ha de ser posible debatir propósitos y objetivos sin que cada aportación al debate deba someterse a una evaluación medioambiental. En ello reside la diferencia entre definir un marco y debatir sobre dicha definición del marco.

33. Si el carácter aparentemente no vinculante de la asignación de recursos financieros precisa de la confirmación de los órganos jurisdiccionales nacionales, solo por este motivo habría que negar que el NDP establezca un marco para la futura autorización de proyectos.

b) Marco para la futura autorización de proyectos

34. De otra parte, por su propia naturaleza, la asignación de recursos financieros (aunque fuese vinculante) aún no establece, de por sí, ningún marco para la autorización de proyectos.

35. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, por «marco» se ha de entender cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. [16] Recientemente,

[14] Véase la sentencia de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Emplazamiento de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176), apartado 58.

[15] Véase el artículo 8, apartado 1, del Protocolo de Kiev, así como los artículos 6, apartado 4, y 7 del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, de 1998 (DO 2005, L 124, p. 4), aprobado mediante Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1), y el artículo 6, apartado 4, de la Directiva EIA.

[16] Sentencias de 27 de octubre de 2016, D'Oultremont y otros (C-290/15, EU:C:2016:816), apartado 49; de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartado 67, y de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Emplazamiento de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176), apartado 38.

el Tribunal de Justicia ha precisado estos criterios y modalidades, aclarando que comprenden la ubicación, las características, las dimensiones y las condiciones de funcionamiento de esos proyectos o a la asignación de recursos vinculada a ellos. [17]

36. En principio, podría parecer que la asignación de recursos financieros forma parte del marco para la futura autorización de proyectos, ya que se refiere a la utilización de recursos. Sin embargo, estas apreciaciones del Tribunal de Justicia no se deben entender en el sentido de que la asignación de recursos financieros forme parte del marco en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EAE.

37. Como acertadamente alega la Comisión, dichas apreciaciones reproducen literalmente los criterios para determinar la posible significación de los efectos del anexo II, punto 1, primer guion, de la Directiva EAE. El criterio de la utilización de los recursos se refiere, en este sentido, al objetivo de utilización prudente y racional de los recursos *naturales*, mencionado en el considerando 1 de la Directiva EAE y en el artículo 191 TFUE, apartado 1, primer guion. Así pues, se trata de recursos como el agua, el suelo o las materias primas, [18] cuya utilización afecte directamente al medio ambiente. En cambio, solo de manera indirecta la utilización de recursos financieros se puede asociar a posibles efectos significativos en el medio ambiente.

38. Por lo tanto, en lugar de la financiación de un proyecto deben examinarse únicamente las medidas referidas a su ubicación, características o dimensiones, a sus condiciones de funcionamiento o a la asignación de recursos vinculada a ellos. En cambio, la comprobación adicional de la decisión financiera no puede proporcionar conocimientos útiles, de modo que constituiría una duplicación superflua [19] que habría de evitarse a tenor del considerando 9 y del artículo 5, apartado 2, de la Directiva EAE.

39. De acuerdo con la información disponible, el NDP no parece establecer reglas y procedimientos de control autónomos que comprendan la ubicación, las características, las dimensiones y las condiciones de funcionamiento de proyectos o la asignación de recursos naturales vinculada a ellos. Antes bien, los proyectos que en él se mencionan se someten a su propio procedimiento de planificación y autorización, [20] en el que puede llegar a evaluarse la repercusión en el medio ambiente. Por otro lado, según la cuestión prejudicial, el NDP asigna los recursos financieros en apoyo de la estrategia de desarrollo territorial *de otro plan*, concretamente el NPF, que ya se sometió a tal evaluación medioambiental.

c) Conclusión parcial

40. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial, letra a), que ni las medidas no vinculantes ni la asignación de recursos financieros a determinados proyectos de infraestructuras establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EAE, de manera que, con arreglo a dicha disposición, no precisan de una previa evaluación medioambiental.

[17] Sentencia de 22 de febrero de 2022, Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102), apartado 62.

[18] Así, la sentencia de 26 de septiembre de 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598), apartado 74, consideró la madera quemada como recurso natural.

[19] Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2011:755), punto 42, y en el asunto D'Oultremont y otros (C-290/15, EU:C:2016:561), punto 65.

[20] Véase la nota 13.

2. Alcance de la excepción para los planes y programas de tipo financiero o presupuestario

41. Dado que, de acuerdo con las consideraciones hechas respecto a la segunda cuestión prejudicial, letra a), la asignación de recursos financieros, por sí misma, no establece un marco para la autorización en el futuro de proyectos en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva EAE, en principio no es preciso aclarar si un plan o programa cuyo objetivo sea la asignación de recursos financieros está excluido de la aplicación de dicha Directiva como plan o programa de tipo financiero o presupuestario en el sentido de su artículo 3, apartado 8, segundo guion.

42. En consecuencia, a este respecto, basta con señalar que dicha excepción solo abarca las partes de los planes o programas que, en sí mismas, tengan cabida en ella. Si la medida de que se trate consta, además, de otros proyectos, estos (como acertadamente alega la Comisión) pueden estar sujetos a evaluación medioambiental en caso de que establezcan el marco para la autorización de proyectos. De lo contrario, los Estados miembros podrían eludir fácilmente la aplicación de la evaluación medioambiental[21] combinando planes o programas sujetos a evaluación con medidas presupuestarias o financieras.

B. Tercera cuestión prejudicial: evaluación de alternativas razonables al NPF

43. La tercera cuestión prejudicial se refiere al alcance de la evaluación de las alternativas razonables respecto a la otra parte del Project Ireland 2040, el NPF. Con la letra a) de dicha cuestión, la Supreme Court (Tribunal Supremo) desea aclarar si en el informe medioambiental a que se refiere el artículo 5 de la Directiva EAE se ha de llevar a cabo una comprobación de la opción preferida y de las alternativas razonables sobre una base comparable, una vez identificadas estas. De ser así, el objetivo de la letra b) de la tercera cuestión es aclarar si, no obstante, cabe diferenciar entre la comparación de las alternativas y un examen en profundidad de la opción elegida. Voy a analizar conjuntamente ambas cuestiones parciales.

44. A tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva EAE, es preceptivo un informe medioambiental. En este se deben identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.

45. Por lo tanto, es evidente que las alternativas razonables han de ser objeto del informe medioambiental. No obstante, podría estar en lo cierto Irlanda cuando entiende esta disposición en el sentido de que los posibles efectos significativos en el medio ambiente solo se deben identificar, describir y evaluar en relación con la opción preferida. En este sentido, cabe aducir que las demás disposiciones de la Directiva EAE tienen por objeto la evaluación medioambiental del plan o programa de que se trate, y no la comprobación de las alternativas razonables.

[21] Sobre el riesgo de elusión, véanse las sentencias de 25 de junio de 2020, A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503), apartados 48 y 70, y de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Emplazamiento de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176), apartado 32.

46. Sin embargo, la Comisión recalca que, al menos en la versión neerlandesa del artículo 5, apartado 1, de la Directiva EAE, también se deben identificar, describir y evaluar los posibles efectos significativos en el medio ambiente de las alternativas. En cualquier caso, la *evaluación* de las alternativas prevista en todas las versiones lingüísticas también *puede* incluir sus repercusiones en el medio ambiente, lo que a su vez requeriría su identificación y descripción.

47. Tal consideración de las repercusiones de las alternativas en el medio ambiente es conforme con el objetivo de la Directiva EAE, pues, a tenor de su considerando 4 y de su artículo 1, esta pretende contribuir, mediante la evaluación medioambiental, a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas. Sería contrario a este propósito evaluar alternativas sin tener en cuenta sus repercusiones en el medio ambiente.

48. En la elección entre distintas alternativas, se consideran especialmente importantes los aspectos medioambientales. Como subraya la Comisión, la Directiva EAE se adoptó precisamente porque, en la autorización de proyectos con arreglo a la Directiva EIA, se había constatado que en muchas ocasiones existían estipulaciones que excluían determinadas opciones a pesar de ser más favorables para el medio ambiente.[22] En consecuencia, la evaluación medioambiental debe garantizar, cuando menos, que solo se adopten tales estipulaciones cuando se sea consciente de que existen alternativas más favorables para el medio ambiente.

49. Por consiguiente, en el informe medioambiental también se han de identificar, describir y evaluar las repercusiones en el medio ambiente de las alternativas razonables.

50. En cualquier caso, el necesario alcance de tales consideraciones queda restringido, en virtud del artículo 5, apartado 2, de la Directiva EAE, a la información que se considere *razonablemente* necesaria. De este modo, el artículo 5 alude por segunda vez al concepto de «razonable», pues, con arreglo al apartado 1, solo se deben comprobar siquiera las alternativas razonables. Así, dicho concepto adquiere una función de filtro con el que se pretenden evitar comprobaciones desproporcionadas.

51. En un primer momento, procede identificar las alternativas razonables que realmente merezcan un examen más minucioso. A tal fin, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva EAE menciona los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa, como elementos de referencia. Las alternativas que no puedan alcanzar los objetivos o que excedan del ámbito de aplicación geográfico no son razonables, por regla general, y no merecen mayor análisis.

52. No obstante, los órganos competentes tampoco deben restringir excesivamente la comprobación excluyendo de antemano alternativas potencialmente razonables mediante la definición de los objetivos o del ámbito de aplicación geográfico.

53. Esta idea queda plasmada también en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva EAE, con arreglo al cual se debe tener en cuenta la fase del proceso de decisión en que se encuentra el plan o programa, así como la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con el objeto de evitar su repetición. Por ejemplo, en el caso de un plan de construcción de una carretera interurbana, cabe plantearse si procede estudiar, como

[22] Sentencia de 9 de marzo de 2023, An Bord Pleanála y otros (Emplazamiento de St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176), apartados 57 y 58, y mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 y C-110/09, EU:C:2010:120), punto 32 y jurisprudencia citada.

alternativa razonable, una línea ferroviaria. Sin embargo, esta comprobación es superflua si la decisión subyacente al proyecto viario es consecuencia de un plan superior en que ya se han confrontado ambas alternativas.

54. Por lo que respecta a la información que permita identificar alternativas razonables, el anexo I, letra h), de la Directiva EAE especifica que la información que debe facilitarse en el informe medioambiental solo debe incluir un *resumen* de los motivos de la selección de las alternativas contempladas. Estos motivos han de explicar por qué se consideran razonables las alternativas examinadas y no otras, es decir, cómo se han identificado las alternativas razonables.

55. Sin embargo, este concepto de «resumen» no se refiere a la descripción y evaluación de las alternativas razonables, por lo que no puede ser invocado a efectos de restringir el alcance de dicha información.

56. Antes bien, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva EAE establece la información que se ha de considerar necesaria teniendo en cuenta los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y grado de especificación del plan o programa y los demás aspectos mencionados en el punto 53 de las presentes conclusiones.

57. Sin embargo, se omite uno de los principales criterios para el contenido del informe medioambiental: la exposición de las repercusiones en el medio ambiente debe demostrar, en particular, que el plan o programa es compatible con las exigencias sustantivas aplicables de la legislación sobre medio ambiente.[23] En efecto, las repercusiones que infrinjan disposiciones en materia de medio ambiente siempre serán significativas.[24]

58. En cuanto a la evaluación de las alternativas, cabe pensar, en particular, en el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre hábitats, cuya aplicabilidad entra en consideración siempre que se vean afectadas zonas Natura 2000. En tal caso, el informe medioambiental debe demostrar que no existen alternativas que resulten menos perjudiciales para dichas zonas.[25] Otras comprobaciones similares de alternativas se contemplan, por ejemplo, en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre hábitats, en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2009/147/CEE[26] y en el artículo 4, apartado 7, letra d), de la Directiva 2000/60/CE.[27]

[23] Véanse en este sentido, sobre la Directiva EIA, las sentencias de 28 de mayo de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391), apartado 81, y de 24 de febrero de 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121), apartado 52.

[24] Véanse mis conclusiones presentadas en los asuntos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32), puntos 54 y 55, y Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868), punto 45; en este sentido, véase también la sentencia de 9 de marzo de 2023, Sdruzhenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros (C-375/21, EU:C:2023:173), apartado 50.

[25] Véanse las sentencias de 26 de octubre de 2006, Comisión/Portugal (C-239/04, EU:C:2006:665), apartados 36 a 39; de 14 de enero de 2016, Grüne Liga Sachsen y otros (C-399/14, EU:C:2016:10), apartado 74, y de 16 de julio de 2020, WWF Italia Onlus y otros (C-411/19, EU:C:2020:580), apartado 40.

[26] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), modificada por última vez por el Reglamento (UE) 2019/1010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 (DO 2019, L 170, p. 115).

[27] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1), modificada por última vez mediante la Directiva 2014/101/UE de la Comisión, de 30 de octubre de 2014 (DO 2014, L 311, p. 32).

59. En cambio, la propia Directiva EAE no contiene criterios sustantivos para la selección de alternativas, de manera que no obliga a las autoridades competentes a elegir la opción que menos perjudique al medio ambiente. Como ya se ha dicho,[28] con la evaluación medioambiental solamente se pretende que la elección se decida *teniendo en cuenta* los eventuales efectos significativos en el medio ambiente.

60. En consecuencia, si la elección entre distintas alternativas no está sujeta a exigencias legales sustantivas de otras disposiciones, en la determinación de la información que razonablemente cabe exigir, además de las indicaciones con arreglo al artículo 5, apartado 2, de la Directiva EAE, se ha de atender, ante todo, a otros dos puntos de vista: en primer lugar, dicha información debe permitir comparar entre la opción preferida y las alternativas, en función de los argumentos en que se base la decisión; en segundo lugar, la información debe permitir que en la comparación se tengan en cuenta las consideraciones medioambientales pertinentes.

61. Si la elección entre las alternativas se basa, por ejemplo, principalmente en consideraciones de coste, deben identificarse y describirse los costes de todas las alternativas razonables, al menos en la medida que permita apreciar con claridad la relación existente entre los costes de las distintas opciones. No obstante, al mismo tiempo, ha de quedar claro si estas ventajas en los costes se derivan de efectos negativos sobre el medio ambiente que se evitan en las demás alternativas. De lo contrario, no sería posible tener suficientemente en cuenta estas consideraciones de medio ambiente en la elección entre las alternativas examinadas.

62. Dichas exigencias no excluyen la posibilidad de que la evaluación medioambiental de la opción preferida sea más detallada que la de las demás alternativas examinadas. Esto es previsible que suceda, en particular, cuando las ventajas de la opción preferida frente a las alternativas examinadas queden relativamente patentes incluso teniendo en cuenta los efectos en el medio ambiente. En tal caso, la información detallada sobre las alternativas examinadas no tendría ninguna función de por sí, mientras que la información sobre los efectos de la opción preferida en el medio ambiente resultará relevante para la posterior ejecución del plan o programa.

63. No obstante, cuando existe un equilibrio entre las ventajas y los inconvenientes de las distintas opciones, será más complicado justificar la elección. En tal caso, puede ser necesario proporcionar información detallada sobre las alternativas razonables en el informe medioambiental, aunque ello implique un coste más elevado.

64. Por lo que respecta a la información contenida en el informe medioambiental controvertido, no es posible dilucidar si se tuvieron en cuenta las exigencias sustantivas de otras disposiciones o si estas eran siquiera relevantes. Por otro lado, parece que, si bien el capítulo del informe relativo a las alternativas explica estas alternativas examinadas y la elección de la opción preferida, facilitando información sobre sus efectos sobre el medio ambiente, en esencia esta se limita a una matriz que utiliza indicadores aproximados[29] Sin embargo, no se expone el origen de estos indicadores y la forma en que se han tenido en cuenta en la elección.

[28] Véase el punto 47 de las presentes conclusiones.

[29] «Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 — Our Plan», capítulo 7, septiembre de 2017, pp. 121 a 132 (disponible a través del enlace siguiente: https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2%80%93-Ireland-2040.pdf, visitado el 22 de febrero de 2024).

65. Esta forma de proceder posiblemente se deba a que el NPF presenta un elevado nivel de abstracción, en el sentido de que no prevé ningún proyecto concreto, así como a los conocimientos previos del público afectado.

66. En cualquier caso, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales valorar si, con estos antecedentes (y en contra de lo alegado por Friends of the Irish Environment), los motivos para la elección de la opción preferida y los efectos de las alternativas examinadas en el medio ambiente quedaron suficientemente aclarados.

67. En consecuencia, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que, con arreglo al artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva EAE, el informe medioambiental debe contener la información relativa a las alternativas razonables al plan o programa adoptado que sea necesaria:

– para poder constatar el cumplimiento de las exigencias que otras disposiciones impongan a la evaluación de las alternativas y

– para poder apreciar en qué medida se han considerado los efectos en el medio ambiente al elegir el plan o programa adoptado, en comparación con las alternativas examinadas.

V. Conclusión

68. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia responder como sigue a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera:

«1) Ni las medidas no vinculantes ni la asignación de recursos financieros a determinados proyectos de infraestructuras establecen un marco para la autorización en el futuro de proyectos en el sentido del artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de manera que, con arreglo a dicha disposición, no precisan de una previa evaluación medioambiental.

2) Con arreglo al artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva 2001/42, el informe medioambiental debe contener la información relativa a las alternativas razonables al plan o programa adoptado que sea necesaria:

– para poder constatar el cumplimiento de las exigencias que otras disposiciones impongan a la evaluación de las alternativas y

– para poder apreciar en qué medida se han considerado los efectos en el medio ambiente al elegir el plan o programa adoptado, en comparación con las alternativas examinadas.»