CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 15 de enero de 2009 [1]

I. Introducción

1. El presente procedimiento tiene su origen en dos procedimientos administrativos previos distintos. Por un lado, la Comisión reprocha a Irlanda no haber adaptado su Derecho interno a 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, [2] en la versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 [3] (en lo sucesivo, «Directiva EIA»), en relación con las carreteras privadas. Por otro lado, en opinión de la Comisión, Irlanda no ha adaptado (íntegramente) su Derecho interno a la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, [4] ni tampoco ha informado a la Comisión sobre tal extremo.

2. El punto central del litigio viene constituido por el acceso a la justicia en la normativa irlandesa sobre ordenación territorial. En este contexto ha de abordarse en particular una contradicción observada en las alegaciones de la Comisión: por un lado, insiste en que sólo se objeta la falta de medidas de adaptación del Derecho interno y no su calidad; por otro lado, discute enérgicamente la calidad de las medidas irlandesas, es decir, la cuestión de si determinadas medidas irlandesas satisfacen los requisitos de la Directiva 2003/35.

II. Marco normativo

3. La Directiva 2003/35 tiene por objeto incorporar algunas disposiciones 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 [5] (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), que suscribió la Comunidad en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998. [6]

1 — Lengua original: alemán.
2 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.
3 — DO L 73, p. 5.
4 — DO L 156, p. 17.
5 — DO 2005, L 124, p. 4.
6 — Adoptado mediante Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1). El Convenio se recoge en anexo a esta Decisión.

A. *Convenio de Aarhus*

4. El artículo 2, punto 5, del Convenio de Aarhus define el concepto de público interesado y, en este contexto, las organizaciones no gubernamentales beneficiarias:

«A los efectos del presente Convenio:

[…]

5. Por "público interesado" se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.»

5. En el artículo 3, apartado 1, se establece el modo en que las Partes contratantes han de incorporar el Convenio a su normativa interna:

«Cada Parte adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones del presente Convenio relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio.»

6. Debe hacerse referencia al artículo 3, apartado 8, en la medida en que esta disposición contiene precisiones sobre las costas procesales:

«Cada Parte velará por que las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones del presente Convenio no se vean en modo alguno penalizadas, perseguidas ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La presente disposición no afectará en modo alguno al poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial.»

7. El artículo 6 contiene normas sobre la participación del público en la autorización de determinados proyectos, en concreto, los enumerados expresamente en el anexo I del Convenio y los que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente.

8. El artículo 9, apartado 2, regula el acceso a la justicia en relación con la participación del público prevista en el Convenio:

«Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesado:

a) que tengan un interés suficiente para actuar o, en su caso,

b) que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 más abajo, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo consistente en conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco de la presente Convención. A tal efecto, el interés que toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el párrafo 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían lesionarse en el sentido de la letra b) anterior.

Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa y no eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno prevea tal obligación.»

9. Los apartados 4 y 5 del artículo 9 contienen los criterios aplicables a los procedimientos judiciales:

«4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 precedentes deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.

5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará por que se informe el público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia».

B. *Directiva 2003/35*

10. El artículo 3 de la Directiva 2003/35 contiene modificaciones de la Directiva EIA.

11. El número 1 define el concepto de «público interesado» del modo siguiente:

«*el público interesado:* el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2, o que tenga un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional.»

12. El número 7 define el acceso a la justicia:

«Se añade el artículo siguiente:

"*Artículo 10* bis

Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:

a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente;

b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,

tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

Los Estados miembros determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.

Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Se considerará que toda organización no gubernamental que cumple los requisitos contemplados en el apartado 2 del artículo 1 tiene siempre el interés suficiente a efectos de la letra a) del presente artículo o acredita el menoscabo de un derecho a efectos de la letra b).

Las disposiciones del presente artículo no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y no afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial, cuando exista dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.

Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.

Para aumentar la eficacia de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros garantizarán que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.”»

13. El artículo 4 de la Directiva 2003/35 contiene modificaciones de la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación. [7] Su apar-

7 — DO L 257, p. 26, codificada mediante la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 24, p. 8).

tado 4 tiene en esencia el mismo tenor que el nuevo artículo 10 *bis* introducido en la Directiva EIA.

C. *Derecho irlandés*

14. Las partes discuten principalmente sobre la adaptación del Derecho interno a las disposiciones antes citadas mediante la Planning and Development Act 2000 [8] irlandesa, en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. [9] Los artículos 50 y 50A regulan los posibles recursos contra determinadas medidas de ordenación territorial.

15. El interés necesario para interponer un recurso está regulado en el artículo 50A, apartado 3:

«(3) El órgano jurisdiccional no estimará la solicitud de autorización [para interponer recurso] prevista en el artículo 50, a menos que

(a) existan motivos fundados para afirmar que la decisión o actuación de que se trate es inválida y que procede ser anulada, y

(b) (i) el solicitante tenga un interés sustancial en el asunto que constituye el objeto de la solicitud, o

(ii) cuando la decisión o actuación de que se trate se refiera a un proyecto que en las disposiciones legales en vigor en la época pertinente y dictadas con arreglo al artículo 176 o en virtud de las mismas haya sido calificado de proyecto que puede producir efectos significativos en el medio ambiente, el solicitante

(I) sea un organismo o asociación (excluidas las autoridades estatales, organismos públicos y organismos o agencias gubernamentales), cuyos objetivos o fines estén relacionados con el fomento de la protección del medio ambiente,

8 — Ley nº 30 de 2000.
9 — Ley nº 27 de 2006.

(II) haya perseguido estos objetivos o fines en los doce meses anteriores a la fecha de solicitud, y

(III) en su caso, cumpla las exigencias que debe satisfacer un organismo o asociación conforme al artículo 37, apartado 4, letra d), inciso iii), en caso de interposición de un recurso conforme al artículo 37, apartado 4, letra c) [a efectos de esta disposición, a la hora de aplicar las exigencias establecidas en el artículo 37, apartado 4, letra e), inciso iv), la referencia, contenida en dicho artículo, al ámbito en el que se incluye la decisión objeto del recurso habrá de entenderse como una referencia al ámbito al que pertenece la decisión o actuación que constituye el objeto de la solicitud de autorización en el sentido del artículo 50].»

16. El artículo 50A, apartado 4, aclara que el interés sustancial antes mencionado no está limitado a bienes inmuebles o a intereses económicos.

17. El artículo 50A, apartados 10 y 11, letra b), insta a los órganos jurisdiccionales a tramitar los procedimientos mencionados con toda la rapidez que permita la administración de justicia. El artículo 50A, apartado 12, permite adoptar otras normas para acelerar los procedimientos.

III. Procedimiento administrativo previo y pretensiones de las partes

18. El presente recurso se basa en dos procedimientos de investigación de la Comisión.

19. En un primer procedimiento, la Comisión objetó, entre otras cosas, que los proyectos de construcción de carreteras privadas no quedan comprendidos como tales en la normativa irlandesa en materia de evaluación de impacto ambiental. El 18 de octubre de 2002, instó a Irlanda a definir su posición al respecto. Tras la respuesta irlandesa de 5 de marzo de 2003, la Comisión remitió un dictamen motivado el 11 de junio de 2003. Irlanda respondió mediante escrito de 10 de noviembre de 2003.

20. El segundo procedimiento tiene por objeto la adaptación del Derecho interno a la Directiva 2003/35. El 28 de julio de 2005, la Comisión instó a Irlanda a indicar los motivos por los que no se habían comunicado las medidas de adaptación del Derecho interno. La respuesta de Irlanda data del 7 de septiembre de 2005. El 19 de diciembre de 2005, la Comisión remitió un primer dictamen motivado, al que Irlanda contestó el 14 de febrero de 2006. Le siguió un segundo dictamen motivado el 18 de octubre de 2006. En éste la Comisión fijó a Irlanda un último

plazo de dos meses, es decir, hasta el 18 de diciembre de 2006, para adaptar su normativa interna a la Directiva. Después de comunicar modificaciones del Derecho irlandés el 30 de noviembre de 2006, el 18 de diciembre de 2006 y el 18 de enero de 2007, Irlanda respondió el 27 de febrero de 2007.

21. A continuación, la Comisión unió ambos procedimientos e interpuso, el 7 de septiembre de 2007, el presente recurso.

22. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, al no haber adoptado, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, y el artículo 4, apartados 2 a 4, de la citada Directiva, todas las medidas para garantizar que, antes de que se conceda la autorización, aquellos proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente comprendidos en la categoría de la construcción de carreteras a la cual se refiere el número 10, letra e), del anexo II de la Directiva 85/337/CEE se sometan a una autorización y a una evaluación de sus repercusiones con arreglo a los artículos 5 a 10 de la citada Directiva.

— Declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3, números 1, 3, 4, 5, 6 y 7, 4, números 1 a 6, de la citada Directiva o en, cualquier caso, al no haber informado adecuadamente a la Comisión acerca de tales disposiciones.

— Condene en costas a Irlanda.

23. Irlanda solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

24. El 27 de noviembre de 2008, tras la tramitación del procedimiento escrito, las partes formularon observaciones en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia.

IV. Apreciación jurídica

25. En primer lugar, abordaré los puntos que las partes apenas discuten o que no discuten en absoluto, y a continuación me centraré en la cuestión del acceso a la justicia.

A. *Sobre las normas en materia de carreteras privadas*

26. A juicio de la Comisión, Irlanda no ha adoptado todas las medidas para garantizar que los proyectos comprendidos en la categoría de «construcción de carreteras» a la que se refiere el anexo II, número 10, letra e), de la Directiva EIA se sometan a las exigencias de esta Directiva. La Comisión sostiene que las carreteras privadas no están comprendidas.

27. El concepto de carretera contenido en la Directiva EIA no establece diferencias en función de su carácter privado o público. Por tanto, sería incompatible con el amplio ámbito de aplicación de la Directiva excluir de ésta a las carreteras privadas. [10] Irlanda tampoco discute que el concepto de carretera en el sentido de esta categoría de proyectos incluye en principio los proyectos de construcción de carreteras privadas. No sólo eso, Irlanda ha completado oportunamente las disposiciones pertinentes. Ahora bien, dado que estas modificaciones se introdujeron una vez expirado el plazo fijado en el dictamen motivado, no pueden ser tenidas en consideración en el presente procedimiento.

28. En cualquier caso, las exigencias establecidas en la Directiva EIA deben aplicarse también a las carreteras privadas. No se discute que las carreteras privadas en cuanto tales no estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de la disposición pertinente de Derecho irlandés antes de la adopción de las referidas modificaciones. Aunque Irlanda alega que estas carreteras, en casi todos los casos, forman parte de otros proyectos, éste no es argumento suficiente, pues no están contemplados todos los casos.

29. Por consiguiente, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva EIA al no haber adoptado de conformidad con el artículo 2, apartado 1, y el artículo 4, apartados 2 a 4, de la citada Directiva todas las medidas para garantizar suficientemente que, antes de que se conceda la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente comprendidos en la categoría «construcción de carreteras» a la que se refiere el anexo II, número 10, letra e), se sometan a una autorización y a una evaluación de sus repercusiones con arreglo a los artículos 5 a 10 de tal Directiva.

B. *Aspectos no discutidos de la adaptación del Derecho interno a la Directiva 2003/35*

30. Las partes coinciden en que el artículo 3, números 3, 4, 5 y 6, de la Directiva 2003/35 no había sido incorporado al Derecho interno en la fecha de referencia por lo que respecta a todas las modalidades de autorización irlandesas. En concreto, Irlanda menciona la

10 — En la sentencia de 25 de julio de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rec. p. I-6097), apartado 28, el Tribunal de Justicia declaró que «no puede admitirse» una excepción para las vías urbanas.

Dublin Docklands Development Authority Act 1997, la Fisheries Act 1980, la Foreshore Act 1993, la Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 y las Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. Además, la Comisión retiró sus imputaciones relativas al artículo 4, números 1, 5 y 6, de la Directiva 2003/35, una vez que Irlanda hubo comunicado las medidas de adaptación del Derecho interno. Sin embargo, en la medida en que Irlanda reconoce que para incorporar el artículo 4, números 2 y 3, de la Directiva 2003/35 son necesarias nuevas modificaciones del Derecho irlandés, la Comisión mantiene la imputación de adaptación incompleta del Derecho interno. A tal respecto, Irlanda menciona las Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 y las Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. En la medida en que, una vez expirado el plazo fijado en el dictamen motivado, Irlanda ha comunicado nuevas medidas de adaptación relativas a estas modalidades de autorización, éstas no pueden ser tomadas en consideración en el presente procedimiento.

33. Así pues, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 2003/35 al no haber adoptado todas las disposiciones legislativas y reglamentarias necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, números 3, 4, 5 y 6, y en el artículo 4, números 2 y 3.

C. Sobre el concepto de público interesado

34. Las partes discuten sobre si el concepto de público interesado debe ser trasladado al Derecho interno. La Comisión subraya que la Directiva 2003/35 confiere determinados derechos al público interesado y destaca que los derechos de las organizaciones no gubernamentales derivados de la citada Directiva no están suficientemente garantizados en Irlanda.

35. Las definiciones de conceptos contenidos en las Directivas no deben ser transpuestas en todos los casos de forma literal. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que la expresión «zona especial de conservación» recogida en el artículo 1, número 1, de 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, [11] no requiere una adaptación expresa del Derecho interno. Basta con que las zonas comprendidas en tal concepto y las medidas de protección que deban adoptarse estén definidas en el Derecho interno con precisión suficiente. [12]

36. Por tanto, la cuestión decisiva consiste en si las personas englobadas en el concepto de público interesado disfrutan de los derechos que les reconoce la Directiva 2003/35. A tal respecto, el Gobierno irlandés alega que los

11 — DO L 206, p. 7.
12 — Sentencia de 10 de mayo de 2007, Comisión/Austria (C-508/04, Rec. p. I-3787), apartados 66 y ss.

derechos de que se trata ya están garantizados al público en general. Por tanto, no es necesaria una definición específica de público interesado.

37. Para desvirtuar esta alegación, la Comisión ha de indicar qué derechos del público interesado no están suficientemente incorporados al Derecho interno. Sin embargo, se limita a este respecto al acceso a la justicia de las organizaciones no gubernamentales. Este aspecto de la adaptación del Derecho interno al artículo 3, número 1, se examinará a continuación de forma separada en relación con el acceso a la justicia de las organizaciones no gubernamentales. [13]

38. En cuanto atañe a los demás derechos del público interesado, la Comisión no ha acreditado la existencia de una insuficiente adaptación del Derecho interno. Por tanto, procede desestimar el recurso en este punto.

D. *Sobre el acceso a la justicia*

39. La Comisión formula dos imputaciones en relación con la adaptación del Derecho interno al artículo 3, número 7, y al artículo 4, número 4, de la Directiva 2003/35, es decir, en relación con el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA y el artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61. A su juicio, por un lado, las medidas irlandesas existentes en el momento de la expiración del plazo establecido en el dictamen motivado no adaptan el Derecho interno a esas disposiciones y, por otro lado, Irlanda no ha comunicado todas las medidas que fueron adoptadas para la adaptación del Derecho interno.

1. Sobre la falta de medidas de adaptación

40. La imputación según la cual Irlanda no ha adaptado su Derecho interno al artículo 10 *bis* de la Directiva EIA ni al artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61 se corresponde con el objeto inicial de la solicitud de definición de postura (escrito de requerimiento), que se limitaba a advertir de la falta de medidas de adaptación. En relación con el acceso a la justicia regulado en los artículos antes citados, Irlanda ha comunicado en todos los casos que tal acceso ya está garantizado en el Derecho irlandés.

41. De este modo, en el procedimiento administrativo previo y en el procedimiento judicial, las partes han extendido progresivamente su controversia a la calidad de las medidas de adaptación alegadas por Irlanda. A este respecto, la Comisión ha reaccionado a las nuevas alegaciones e informaciones aducidas por el Gobierno irlandés intensificando sus críticas.

13 — Véanse los puntos 73 y ss. *infra*.

a) Sobre la admisibilidad de las alegaciones de la Comisión

42. En principio, es admisible que en un recurso la imputación de una falta absoluta de adaptación del ordenamiento jurídico interno se convierta en una imputación de adaptación insuficiente, [14] y en cualquier caso cuando el Estado miembro comunica tardíamente sus medidas de adaptación del Derecho interno y, por tanto, dificulta a la Comisión objetar a tiempo las deficiencias de adaptación. En efecto, la imputación de adaptación incorrecta se halla contenida en principio en la relativa a la falta de toda adaptación. [15]

43. Tales casos no se dan a menudo porque las medidas de adaptación dictadas una vez expirado el plazo establecido en el dictamen motivado ya no pueden ser tenidas en consideración, y la Comisión, tras la comunicación de las medidas de adopción, cierra por regla general el procedimiento de incumplimiento por falta de comunicación de las medidas para investigar en otro procedimiento la existencia de eventuales deficiencias de conformidad.

44. Ahora bien, en el caso de autos la Comisión subraya expresamente, tanto en su escrito de interposición del recurso (punto 5.26) como en su escrito de réplica (apartado 19), que el recurso se limita a la cuestión de si se ha producido la adaptación del Derecho interno. La Comisión sostiene que se reserva el examen de la calidad de la adaptación para un posterior procedimiento.

45. A pesar de lo anterior, en la medida en que la Comisión no deja de objetar deficiencias cualitativas en el Derecho irlandés, su alegación es contradictoria y, por tanto, procede declarar su inadmisibilidad. [16] Si el Tribunal de Justicia se pronunciase sobre los puntos litigiosos en el presente procedimiento, se daría además el riesgo de que se incoase un posterior procedimiento de conformidad, procedimiento éste que la Comisión se reserva expresamente.

46. Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad del recurso en relación con la imputación de falta de adaptación del ordenamiento interno al artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, y al artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61, en la medida en que se refiere a la calidad de las medidas legislativas irlandesas. Sólo ha de examinarse si Irlanda ha adoptado tales medidas de adaptación.

47. No cabe excluir que el Tribunal de Justicia aprecie de un modo distinto la admisibilidad de este motivo. Por tanto, cuando resulte oportuno examinaré con carácter subsidiario si la Comisión ha acreditado que Irlanda no ha

14 — Sentencias de 16 de junio de 2005, Comisión/Italia (C-456/03, Rec. p. I-5335), apartados 19 y ss., y de 30 de noviembre de 2006, Comisión/Luxemburgo (C-32/05, Rec. p. I-11323), apartados 52 y ss.

15 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 14, apartado 40.

16 — Sentencia de 28 de junio de 2007, Comisión/España (C-235/04, Rec. p. I-5415), apartados 47 y 48.

adaptado suficientemente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 10 *bis* de la Directiva EIA, y 15 *bis* de la Directiva 96/61.

habían entrado en vigor el 31 de enero de 2007. Se trata del artículo 13 de la Ley de 2006, el cual ha introducido en la Ley inicial de 2000 una nueva redacción del artículo 50 y un nuevo artículo 50A. El Gobierno irlandés se apoya a este respecto en un reglamento relativo a la aplicación de partes de la Ley de modificación. [17]

b) Sobre el interés suficiente

48. El primer punto litigioso versa sobre la posibilidad de los miembros del público interesado de interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

52. Ahora bien, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración en el presente procedimiento las modificaciones de la normativa irlandesa que hayan entrado en vigor tras la expiración del plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado. Dicho plazo expiró el 18 de diciembre de 2006. En consecuencia, la información facilitada por el Gobierno irlandés parece excluir el examen de las citadas disposiciones.

49. De conformidad con el artículo 10 *bis,* párrafo 1, letra a), de la Directiva EIA y el artículo 15 *bis,* párrafo 1, letra a), de la Directiva 96/61, los Estados miembros podrán supeditar esta posibilidad de interposición de recurso a que el demandante tenga un interés suficiente.

50. A este respecto, las partes discuten únicamente acerca de si el ámbito de aplicación de la Planning and Development Act 2000 irlandesa en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 ha sido adaptado a dichas disposiciones.

53. Sin embargo, de los documentos presentados con el escrito de contestación se desprende que esta alegación sobre la entrada en vigor se basa en un error. El reglamento citado por el Gobierno irlandés regula la aplicación de otras partes de la Ley de 2006. La normativa pertinente en el caso de autos, es decir, el artículo 13 de la Ley de modificación de 2006, ya entró en vigor el 17 de octubre de 2006, [18] es decir, antes de la expiración del plazo.

51. En respuesta a una cuestión formulada en la vista y en una comunicación escrita posterior, el Gobierno irlandés informó al Tribunal de Justicia de que las disposiciones pertinentes de la Ley de modificación de 2006

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No. 3) Order 2006, de 21 de diciembre de 2006, publicado en S.I. nº 684 de 2006.

18 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006, de 11 de octubre de 2006, publicado en S.I. nº 525 de 2006.

54. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia puede examinar, en particular, las objeciones formuladas por la Comisión contra el artículo 50A, apartado 3, letra b), inciso i), de la Planning and Development Act 2000 en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Dicha institución objeta que conforme a la citada disposición sólo puede solicitarse una «judicial review» si el demandante tiene un interés sustancial («substantial interest»).

55. La Comisión alega en primer lugar que la legislación irlandesa pertinente, que fue adoptada después de la Directiva 2003/35, no contiene remisión alguna a esta Directiva. Ello constituye una infracción –no censurada como tal por la Comisión en el presente procedimiento– del artículo 6, párrafo segundo, de la Directiva, que sí exige tal referencia. Cabría apreciar en ello un indicio de que el legislador irlandés no tuvo en consideración la Directiva en esta disposición. La falta de una remisión a la Directiva no prueba que mediante la disposición controvertida no se adapte el ordenamiento interno a la Directiva.

56. La Comisión ve la prueba esencial de la falta de adaptación del Derecho interno en la segunda sentencia Friends of the Curragh Environment de la High Court irlandesa. [19] Este órgano jurisdiccional señala, en relación con el examen del «substantial interest», que el Derecho irlandés no se ha adaptado a la Directiva 2003/35. Irlanda opone a ello la más reciente sentencia Sweetman [20] del mismo tribunal, que revisa esta apreciación.

57. En última instancia, en el caso de autos no es necesario dilucidar cuál es la declaración correcta de la High Court sobre la adaptación del Derecho irlandés a la Directiva 2003/35. Lo decisivo es que el Derecho irlandés establece que la posibilidad de interponer un recurso ante un órgano jurisdiccional está supeditada al interés del demandante. Así pues, la Comisión imputa a Irlanda una falta total de medidas de adaptación. En cambio, la cuestión de si las medidas cumplen las exigencias de la Directiva es una cuestión relativa a la calidad de las mismas.

58. Por consiguiente, el recurso es infundado en este punto, en cuanto tiene por objeto la falta total de medidas de adaptación, y procede declarar su inadmisibilidad en relación con la calidad de las medidas de adaptación.

59. Si, a pesar de ello, el Tribunal de Justicia profundizase en este aspecto, habrá de abordarse en primer lugar la otra censura de la Comisión según la cual la sentencia Sweetman no abarca los proyectos privados. Sin embargo, una diferenciación en función

19 — Sentencia de la High Court of Ireland de 8 de diciembre de 2006, Friends of the Curragh Environment v An Bord Pleanála ([2006] IEHC 390).

20 — Sentencia de la High Court of Ireland de 26 de abril de 2007, Sweetman v An Bord Pleanála ([2007] IEHC 153).

del carácter privado o público del dueño de la obra no se recoge ni en las disposiciones pertinentes de Derecho irlandés ni en las sentencias irlandesas presentadas ante el Tribunal de Justicia. [21]

60. En la sentencia Sweetman se subraya expresamente que el dueño de la obra es de naturaleza pública, mientras que las sentencias Friends of the Curragh Environment versaban sobre un proyecto privado. [22] Sin embargo, estas afirmaciones no revisten un efecto perceptible en la aplicación del Derecho irlandés, dado que versaban sobre una aplicación directa de la Directiva 2003/35 discutida de forma meramente hipotética.

61. Por consiguiente cabe considerar que la posibilidad de interponer un recurso para la revisión de proyectos públicos y privados se rige por las mismas normas.

62. Además, la Comisión censura que la adaptación del Derecho irlandés no es, en cualquier caso, suficientemente clara y que una interpretación del Derecho irlandés conforme a la Directiva, tal como se propone en la sentencia Sweetman, no puede bastar como medida de adaptación.

63. Sin embargo, para que estas alegaciones en principio correctas prosperen, [23] la Comisión debería acreditar en primer lugar que la adaptación del Derecho interno no es suficientemente clara. A tal respecto limita sus alegaciones, en esencia, a las declaraciones de la High Court irlandesa sobre la supuesta falta de adaptación a la Directiva 2003/35 contenidas en la segunda sentencia Friends of the Curragh Environment. [24]

64. La Comisión cita a la High Court irlandesa al afirmar en particular que el criterio del interés sustancial es más restrictivo que el criterio del interés suficiente. [25] Ahora bien, esta afirmación no hace referencia a la Directiva 2003/35, sino a un requisito de admisibilidad de Derecho irlandés que anteriormente se observaba en el ámbito de aplicación de la Planning and Development Act y que sigue siendo aplicable en otros ámbitos de aplicación de la «judicial review».

65. Por tanto, el Gobierno irlandés –coincidiendo con la High Court en la sentencia Sweetman– opone acertadamente a esta alegación que el interés suficiente en el sentido de la Directiva 2003/35 y el interés

21 — Además de las sentencias de la High Court citadas en las notas 19 y 20, ha de mencionarse en particular en este contexto la sentencia de la Supreme Court de 2 de mayo de 2008, Harding -v- Cork County Council & anor [2008] IESC 27.

22 — Citada en la nota 20, número 3.10.

23 — Véanse las sentencias de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos (C-144/99, Rec. p. I-3541), apartado 21; de 19 de septiembre de 1996, Comisión/Grecia (C-236/95, Rec. p. I-4459), apartados 12 y ss., y de 12 de julio de 2007, Comisión/Austria (C-507/04, Rec. p. I-5939), apartado 137.

24 — Citada en la nota 19.

25 — Véanse también las sentencias Harding, citada en la nota 21, y Sweetman, citada en la nota 20.

suficiente conforme a la normativa procesal irlandesa son conceptos distintos.

66. De conformidad con la Directiva 2003/35, es decir, de conformidad con el artículo 10 *bis,* párrafo 3, primera frase, de la Directiva EIA y el artículo 15 *bis,* párrafo 3, primera frase, de la Directiva 96/61, los Estados miembros determinarán lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Ciertamente, ello ha de hacerse de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, pero cabe una norma en materia de acceso aún más restrictiva, a saber, la exigencia de alegar la lesión de un derecho. Así pues, la Directiva delega en los Estados miembros la definición del interés suficiente y no establece a tal respecto ningún criterio mínimo imperativo.

67. Irlanda se ha pronunciado en el sentido de que a efectos de la Directiva sólo sirve un interés sustancial. [26] La Ley aclara expresamente que este interés no está limitado a bienes inmuebles o a intereses económicos. [27] Tras una sentencia dictada recientemente por la Supreme Court irlandesa, el solicitante debe acreditar un interés personal especial de significativa importancia que resulte perjudicado por el proyecto de que se trate o bien que esté vinculado a éste. [28] La Comisión no aduce ningún argumento para demostrar por qué este criterio es incompatible con la Directiva.

68. A lo sumo cabría preguntarse si la limitación del derecho a recurrir es compatible con el objetivo expreso de abrir un amplio acceso a la justicia. Las anteriores normas, más generosas, relativas al interés necesario, ponen de manifiesto que en el ordenamiento jurídico irlandés es en principio posible un amplio acceso a la justicia.

69. Sin embargo, la determinación de un interés suficiente en la interposición de un recurso descansa forzosamente en una ponderación. En favor de un amplio acceso a la justicia aboga la aplicación eficaz del Derecho. Por otro lado, posiblemente muchos procedimientos judiciales sean innecesario por no haber existido infracción. La interposición de recursos innecesarios no sólo supone una carga para los tribunales, sino que también puede perjudicar a los proyectos afectados, cuya ejecución correría el riesgo de demorarse. Factores tales como la creciente cantidad de normas jurídicas o una mayor disposición de los ciudadanos a litigar, o incluso una alteración de la situación medio-

26 — Artículo 50A, apartado 3, letra a), de la Planning and Development Act 2000 en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Artículo 50A, apartado 4, de la Planning and Development Act 2000 en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — Véase la sentencia Harding, citada en la nota 21. En relación con la posibilidad de una interpretación del Derecho irlandés conforme a la Directiva, esta sentencia llega a la sorprendente conclusión de que una interpretación distinta del concepto (abierto) de «substantial interest» sería incompatible *(contra legem)* con la Ley irlandesa.

ambiental, pueden influir en el resultado de esta ponderación. Por consiguiente, no cabe inferir sin más de la existencia en el pasado de un acceso a la justicia más generoso que un enfoque más restrictivo sea incompatible con el objetivo de un amplio acceso.

70. En la vista la Comisión sostuvo, por último, que el principio de equivalencia también se opone al criterio del interés sustancial. Conforme a este principio, la determinación de la regulación procesal aplicable en supuestos en que también incide la normativa comunitaria corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro, a condición, sin embargo, de que esta regulación no sea menos desfavorable que la aplicable a situaciones similares de carácter interno. [29]

71. La Comisión aprecia la existencia de un trato desfavorable en el hecho de que en ámbitos distintos de la normativa en materia de ordenación territorial, el acceso a los órganos jurisdiccionales irlandeses requiere únicamente un interés suficiente. Ahora bien, esta tesis sólo podría ser convincente si en la normativa en materia de ordenación territorial se impusieran planteamientos exclusivamente de Derecho comunitario. Sin embargo, no existe sostén alguno para esta tesis. Antes bien, por cuanto se advierte, los recursos en materia de ordenación territorial versan sobre cuestiones puramente de Derecho interno. Estos recursos están igualmente sujetos al requisito de interés sustancial. Por consiguiente, el requisito de un interés sustancial en la interposición de recursos en materia de ordenación territorial no da lugar a un trato desigual en los supuestos de relevancia comunitaria.

72. Así pues, no existe motivo alguno para sostener que la adaptación del Derecho irlandés al artículo 10 *bis,* párrafo primero, letra a), de la Directiva EIA y al artículo 15 *bis,* párrafo primero, letra a), de la Directiva 96/61 no ha sido suficientemente clara en relación con el interés necesario de los particulares en interponer un recurso. Aun cuando el Tribunal de Justicia considerase admisible esta alegación, sería infundada en todo caso.

c) Sobre los derechos de las organizaciones no gubernamentales (acción popular)

73. La segunda imputación de la Comisión en relación con el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA y el artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61 versa sobre la posición de las organizaciones no gubernamentales. Conforme al respectivo párrafo tercero, segunda frase, el interés de determinadas organizaciones no gubernamentales se considera suficiente para poder interponer un recurso.

29 — Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 67.

74. La Comisión objeta asimismo en este contexto que Irlanda no ha adaptado su Derecho interno a los conceptos «público» y «público interesado». Estos conceptos son definidos en el artículo 3, número 1, de la Directiva 2003/35 respecto a la Directiva EIA. Según esta disposición, las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional tienen un interés en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales que contengan una evaluación de impacto ambiental.

75. Las definiciones de conceptos contenidos en las Directivas no deben ser en todos los casos traspuestas de forma literal. Basta con que las consecuencias jurídicas relativas a un concepto estén definidas en el Derecho interno con precisión suficiente. [30]

76. Así pues, en el caso de autos ha de examinarse si las organizaciones no gubernamentales son reconocidas en el Derecho irlandés como parte del público interesado de forma tal que puedan interponer el recurso previsto en la Directiva 2003/35.

77. Irlanda alega a este respecto que el artículo 50A, apartado 3, letra b), inciso ii), de la Planning and Development Act 2000 irlandesa en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 exonera a las organizaciones no gubernamentales de la necesidad de acreditar un interés sustancial. Esta alegación no puede desestimarse automáticamente a la vista del tenor de las disposiciones pertinentes.

78. La Comisión opone a tal alegación que la segunda sentencia de la High Court dictada en el asunto Friends of the Curragh Environment [31] tenía por objeto el recurso interpuesto por una organización no gubernamental que fue desestimado por falta de un interés suficiente.

79. Ahora bien, la High Court no aplicaba la versión modificada de la Planning and Development Act, ya que ésta, según ha declarado el Gobierno irlandés, no era aplicable *ratione temporis.* Por tanto, de esta sentencia no cabe inferir un pronunciamiento sobre la nueva normativa en materia de organizaciones no gubernamentales.

80. Por consiguiente, la Comisión no ha demostrado que las normas irlandesas en materia de acceso de acceso a la justicia de las organizaciones no gubernamentales se opongan a la Directiva 2003/35, es decir, al artículo 10 *bis,* párrafo tercero, de la Directiva EIA y al artículo 15 *bis,* párrafo tercero, de la

30 — Véase el punto 35 *supra.*

31 — Citada en la nota 19.

Directiva 96/61. En consecuencia, la imputación de falta de adaptación de la normativa interna es también infundada en este aspecto. La Comisión no formula objeciones sobre la calidad de la adaptación.

d) Sobre el alcance del recurso ante los órganos jurisdiccionales irlandeses

81. La tercera imputación de la Comisión en relación con el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA y el artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61 trata del alcance del recurso. Conforme al respectivo párrafo primero, el demandante puede impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones. La Comisión objeta que, conforme a la segunda sentencia de la High Court dictada en el asunto Friends of the Curragh Environment [32] este aspecto tampoco ha sido trasladado al Derecho interno y que la sentencia Sweetman no subsana esta deficiencia.

82. A tal respecto, a la vista de la existencia de un tipo de recurso pertinente en el Derecho irlandés, en concreto, el «judicial review», procede desestimar por infundada la imputación de falta total de medidas de adaptación.

32 — Citada en la nota 19.

83. La Comisión no formula objeciones específicas frente al posible alcance del control de una «judicial review». Ciertamente, la sentencia Sweetman [33] y la primera sentencia de la High Court dictada en el asunto Friends of the Curragh Environment [34] abordan posibles objeciones al alcance del recurso conforme al Derecho irlandés, pero no se advierte en qué medida la Comisión hace suyas tales objeciones. Así pues, en este aspecto no procede pronunciarse sobre las alegaciones relativas a la calidad de la adaptación.

e) Sobre la rápida tramitación de los procedimientos judiciales

84. La cuarta imputación de la Comisión relativa al artículo 10 *bis* de la Directiva EIA y al artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61 versa sobre la duración del procedimiento. Conforme al respectivo párrafo quinto, los procedimientos de recurso estarán sometidos al criterio de celeridad. A este respecto, la Comisión también se basa en las declaraciones recogidas en la segunda sentencia dictada en el asunto Friends of the Curragh Environment, [35] según las cuales el Derecho interno no se ha adaptado a la Directiva.

33 — Citada en la nota 20, puntos 6.11 y ss.

34 — Sentencia de la High Court of Ireland de 14 de julio de 2006, Friends of the Curragh Environment ([2006] IEHC 243).

35 — Citada en la nota 19.

85. Irlanda opone a la anterior imputación que el artículo 50A, apartados 10 y 11, letra b), de la Planning and Development Act 2000 irlandesa en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 contiene normas en tal sentido. En virtud de las mismas, los órganos jurisdiccionales competentes están obligados a tramitar los procedimientos con toda la rapidez que permita la administración de justicia. El artículo 50A, apartado 12, prevé también la adopción de disposiciones para acelerar la tramitación del procedimiento.

86. Así pues, la Comisión tampoco puede probar en este punto que no exista adaptación alguna del Derecho interno a la Directiva. Dado que no formula ninguna imputación específica sobre la calidad de estas disposiciones, no hay necesidad de proseguir el examen.

f) Sobre las costas

87. La quinta imputación de la Comisión en relación con el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA y el artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61 versa sobre las costas procesales. Conforme al respectivo párrafo quinto, los procedimientos de recurso no serán excesivamente onerosos.

88. Las partes no discuten sobre las costas judiciales ni sobre el derecho del demandante que gane el procedimiento al reembolso de sus costas procesales. [36] Antes bien, se trata de dilucidar en qué medida el demandante debe ser protegido de que se le impongan las costas de la otra parte si pierde el procedimiento.

89. A este respecto, Irlanda sostiene que la Directiva 2003/35 no contiene ninguna norma sobre las costas que deban soportar las partes del procedimiento. A este respecto se basa en disposiciones del Convenio de Aarhus que no han sido expresamente incorporadas a la Directiva. En su opinión, por un lado, el artículo 9, apartado 5, del Convenio prevé que cada una de las Partes contratantes contemplará el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia. Por otro lado, el artículo 3, apartado 8, segunda frase, señala que no quedará afectado en modo alguno el poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial.

90. Esta alegación no es convincente. El artículo 3, apartado 8, segunda frase, del Convenio ha de interpretarse en relación con la primera frase. Conforme a ésta, las personas que ejerzan sus derechos de confor-

36 — Tampoco se trata de la garantía de las costas procesales establecida en la sentencia de la Supreme Court irlandesa de 21 de julio de 1998, Lancefort Ltd. v. An Bord Pleanála (nº 2) [1999] 2 IR 270, y de la posibilidad, prevista en el artículo 50A, apartado 6, de la Planning and Development Act 2000 en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, de supeditar un procedimiento al compromiso de indemnizar eventuales perjuicios.

midad con el Convenio no podrán ser en modo alguno penalizadas, perseguidas ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La segunda frase se limita a aclarar que la imposición de costas en procedimientos judiciales no ha de ser vista como una pena, una persecución o una medida vejatoria.

91. El artículo 9, apartado 5, del Convenio de Aarhus ha de ser tenido en consideración con independencia de su mención expresa en la Directiva 2003/35 a la hora de interpretar el artículo 9, apartado 4, del Convenio, así como con independencia de las disposiciones de adaptación de la Directiva. En efecto, da fe de que las Partes contratantes tenían en mente la necesidad de adoptar medidas de apoyo al establecer que los procedimientos no debían ser excesivamente onerosos.

92. Por otro lado, el artículo 47, párrafo tercero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [37] exige que se preste asistencia jurídica gratuita siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia. Dado que el Tratado de Lisboa no ha sido ratificado todavía, la Carta, como tal, no tiene efectos jurídicos vinculantes similares a los del Derecho primario. Ahora bien, como fuente de conocimiento jurídico, proporciona aclaraciones sobre los derechos fundamentales [38] que han de ser atendidas a la hora de interpretar el Derecho comunitario. [39]

93. En consecuencia, la prohibición de procedimientos excesivamente onerosos se extiende a todas las costas procesales que soporten las partes.

94. Ahora bien, no existe una prohibición absoluta de imponer el pago de las costas a los demandantes en asuntos comprendidos en la Directiva 2003/35. Así lo pone de manifiesto no sólo su tenor, que únicamente prohíbe las costas excesivamente onerosas, sino también en particular artículo 3, apartado 8, del Convenio, el cual prevé que podrán imponerse costas.

95. La Comisión basa su objeción relativa a la insuficiente protección frente a unas costas excesivamente onerosas en que las costas que soportan las partes que pierden el procedimiento en Irlanda pueden ser particularmente elevadas. No se excluye que las costas puedan alcanzar varios cientos de miles de euros.

37 — La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue solemnemente proclamada, por primera vez, el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO C 364. p. 1) y de nuevo, más tarde, el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo (DO C 303, p. 1).

38 — Véanse a tal respecto las sentencias de 27 de junio de 2006, Parlamento/Consejo, denominada «reagrupación familiar» (C-540/03, Rec. p. I-5769), apartado 38, y de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271), apartado 37.

39 — Sentencias de 24 de marzo de 1994, Bostock (C-2/92, Rec. p. I-955), apartado 16; de 18 de mayo de 2000, Rombi y Arkopharma (C-107/97, Rec. p. I-3367), apartado 65; de 6 de noviembre de 2003, Lindqvist (C-101/01, Rec. p. I-12971), apartado 87 y Parlamento/Consejo, citada en la nota 38, apartado 105.

96. Poco convincente es la alegación a este respecto formulada por el Gobierno irlandés, según la cual existe una normativa sobre el beneficio de justicia gratuita, el denominado *Attorney General's Scheme,* y además los demandantes potenciales pueden incoar el procedimiento gratuito ante el Defensor del Pueblo. La citada normativa en materia de beneficio de justicia gratuita no es, a la vista de su tenor, aplicable a los procedimientos comprendidos en la Directiva. Por tanto, no puede ser reconocida como medida de adaptación. El Defensor del Pueblo puede ofrecer una alternativa menos burocrática a los procedimientos judiciales, pero, conforme a las propias alegaciones del Gobierno irlandés, sólo puede formular recomendaciones y no puede adoptar decisiones vinculantes.

97. Como reconoce la Comisión y subraya Irlanda, los órganos jurisdiccionales irlandeses pueden renunciar, conforme a su libre apreciación, a imponer las costas a la parte que pierda en el procedimiento e incluso imponer sus propias costas a la parte que lo gane. Por tanto existe una posibilidad de limitar los riesgos de unas costas excesivamente onerosas.

98. En mi opinión, esta posibilidad de limitar el riesgo de costas excesivas basta para acreditar la existencia de medidas de adaptación. Por tanto, el recurso de la Comisión es también infundado en este punto.

99. Quiero completar mis observaciones señalando que es correcta la amplia objeción formulada por la Comisión según la cual el Derecho irlandés no vincula a los tribunales, en el ejercicio de su facultad discrecional en materia de costas, a los criterios de la Directiva. Según reiterada jurisprudencia, una facultad de apreciación discrecional que puede ejercerse de forma conforme a la Directiva no basta para adaptar al Derecho interno a las disposiciones de una Directiva, puesto que tales prácticas pueden modificarse en cualquier momento. [40] Ahora bien, esta objeción afecta ya a la calidad de la medida de adaptación y, por tanto, procede declarar su inadmisibilidad.

g) Sobre la información al público

100. Por último, mediante su sexta imputación relativa al artículo 10 *bis* de la Directiva EIA y al artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61, la Comisión formula objeciones respecto a la información al público sobre sus derechos derivados de la Directiva. Para aumentar la eficacia de estas disposiciones, los Estados miembros garantizarán, conforme al párrafo sexto de cada uno de estos artículos, que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.

40 — Sentencias de 13 de marzo de 1997, Comisión/Francia (C-197/96, Rec. p. I-1489), apartado 14; de 9 de marzo de 2000, Comisión/Italia (C-358/98, Rec. p. I-1255), apartado 17; de 7 de marzo de 2002, Comisión/Italia (C-145/99, Rec. p. I-2235), apartado 30, y de 10 de marzo de 2005, Comisión/Reino Unido, (C-33/03, Rec. p. I-1865), apartado 25.

101. En este contexto la Comisión también invoca las dos sentencias dictadas en el asunto Friends of the Curragh Environment. [41] La Comisión sostiene que, con independencia de la normativa efectivamente en vigor, el público irlandés debió suponer, conforme a estas sentencias, que el Derecho interno no se ha adaptado todavía a la Directiva.

102. La alegación del Gobierno irlandés relativa la sentencia Sweetman no puede ser tomada en consideración, puesto que dicha sentencia fue dictada una vez expirado el plazo fijado por la Comisión en el dictamen motivado.

103. En cambio, la Planning and Development Act 2000 en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 ya había sido publicada y había entrado en vigor en la fecha de expiración del plazo. La invocación de este argumento revestiría una mayor importancia si las modificaciones de la normativa en materia de ordenación territorial hubieran hecho referencia expresa a la Directiva 2003/35, que era incorporada al Derecho interno mediante dicha Ley. Tal cosa no ha ocurrido.

104. Además, la segunda sentencia dictada en el asunto Friends of the Curragh Environment [42] pone de manifiesto que es posible que ni siquiera los órganos jurisdiccionales estuvieran suficientemente informados sobre esta normativa. La citada sentencia versaba sobre los derechos de una organización no gubernamental, derechos que posiblemente habían sido reforzados en virtud de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, que había entrado en vigor recientemente. Sin embargo, esta modificación legislativa no es siquiera mencionada.

105. Lo decisivo es que la obligación de informar al público no puede limitarse a la publicación de normas de adaptación. Las normas de adaptación a las directivas deben ser publicadas en todo caso. Por tanto, la obligación expresa de informar al público debe tener un alcance mayor.

106. En particular, a la vista de su tenor expreso, los Estados miembros deben divulgar información práctica sobre el acceso a la justicia. A tal fin no basta la mera publicación de textos legales.

107. Sin embargo, el Gobierno irlandés no alega la existencia de otras medidas de información.

108. En consecuencia, Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 2003/35 al no haber

41 — Citadas en las notas 19 y 35, respectivamente.
42 — Citada en la nota 19.

puesto a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales de conformidad con el artículo 10 *bis,* párrafo sexto, de la Directiva EIA y el artículo 15 *bis,* párrafo sexto, de la Directiva 96/61.

2. Sobre la información a la Comisión

109. Ahora ha de examinarse si Irlanda informó suficientemente a la Comisión sobre la adaptación del Derecho interno a los artículos 10 *bis* de la Directiva EIA y 15 *bis* de la Directiva 96/61. A juicio de la Comisión, la información sobre la adopción de la normativa en materia de costas en el procedimiento judicial [43] y, en general, en materia de acceso a la justicia ha sido insuficiente.

110. De conformidad con el artículo 6, párrafo primero, de la Directiva 2003/35, los Estados miembros informarán inmediatamente a la Comisión de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adoptadas para dar cumplimiento a la Directiva.

111. Según reiterada jurisprudencia, corresponde a los Estados miembros, en virtud del artículo 10 CE, facilitar a la Comisión el cumplimiento de su misión, que consiste, en particular, según el artículo 211 CE, en velar por la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como de las disposiciones adoptadas por las Instituciones en virtud del mismo. [44] De un modo análogo a disposiciones equivalentes de otras Directivas, el artículo 6 de la Directiva 2003/35 impone pues a los Estados miembros una obligación de información. [45]

112. Por consiguiente, la información que los Estados miembros están obligados a proporcionar a la Comisión debe ser clara y precisa. Debe indicar inequívocamente cuáles son las medidas legales, reglamentarias y administrativas mediante las cuales el Estado miembro considera haber cumplido las distintas obligaciones que le impone la Directiva. A falta de tal información la Comisión no puede verificar si el Estado miembro ha ejecutado real y completamente la Directiva. El incumplimiento de esta obligación por parte de un Estado miembro, ya sea por una total falta de información o por una información insuficientemente clara y precisa, puede justificar, por sí solo, el inicio del procedimiento del artículo 226 CE, cuyo objeto es que se declare ese incumplimiento. [46]

43 — Véanse los puntos 87 y ss. *supra.*

44 — Sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81, Rec. p. 1791) apartado 7, y de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Países Bajos (C-408/97, Rec. p. I-6417), apartados 15 y 16.

45 — Véanse las sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, citada en la nota 44, apartado 7, y Comisión/Italia, citada en la nota 14, apartado 26.

46 — Sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, citada en la nota 44, apartado 8, y Comisión/Italia, citada en la nota 14, apartado 27.

113. En cuanto atañe a las costas del procedimiento judicial, Irlanda ya señaló, en su respuesta al primer dictamen motivado, la existencia de una autorización de los órganos jurisdiccionales irlandeses para pronunciarse sobre las costas a favor de la parte que haya perdido el procedimiento.

114. Por lo demás, el acceso a la justicia está garantizado en esencia mediante la Planning and Development Act 2000 en la versión de la Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Así lo comunicó Irlanda a la Comisión el 30 de noviembre de 2006, es decir, antes de la expiración del plazo fijado en el segundo dictamen motivado.

115. Así pues, Irlanda comunicó a la Comisión las medidas esenciales de adaptación del Derecho interno a la Directiva 2003/35.

116. Sin embargo, la Comisión objeta que Irlanda no comunicó las dos sentencias dictadas por la High Court irlandesa en el asunto Friends of the Curragh Environment. [47]

117. Irlanda opone a ello, en primer lugar, que los Estados miembros no están obligados a informar a la Comisión sobre disposiciones *existentes* que adaptan el Derecho interno a la Directiva 2003/35. Ambas sentencias hacen referencia a la Planning and Development Act 2000 en su versión anterior a la adopción de la Directiva 2003/35.

118. Como observa la Comisión, el Tribunal de Justicia ya ha resuelto esta cuestión en un sentido contrario a la tesis irlandesa: aun cuando se permite a los Estados miembros determinar, en cuanto al fondo, la adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva mediante las normas de su Derecho interno en vigor, en ningún caso les dispensa de la obligación formal de informar a la Comisión de dichas normas a fin de que ésta pueda apreciar que se atienen a dicha Directiva. [48]

119. A continuación, Irlanda opone que es difícil exponer en el marco de la respuesta a un dictamen motivado el modo en que la jurisprudencia irlandesa adapta el ordenamiento interno a las disposiciones de la Directiva en materia de acceso a la justicia. A su juicio, debe bastar una referencia no específica a esta jurisprudencia en relación con una mención al capítulo pertinente del manual más importante de Derecho administrativo en Irlanda. Las declaraciones de la High Court constituyen un *obiter dicta,* que no cuestionan una suficiente adaptación del ordenamiento interno. La decisión pertinente de la High Court fue dictada ya después del último escrito dirigido a la Comisión. [49]

47 — Citadas en las notas 19 y 34, respectivamente.

48 — Sentencia Comisión/Italia, citada en la nota 14, apartado 30.

49 — Citada en la nota 20.

120. Ahora bien, al formular esta alegación, Irlanda soslaya las obligaciones que incumben a los Estados miembros de adaptar su ordenamiento interno a las directivas. Estas obligaciones son independientes de que un Estado miembro adapte su Derecho interno a una directiva mediante decisiones jurisprudenciales o mediante medidas legislativas. En cualquier caso, ha de examinarse en relación con cada una de las disposiciones de una directiva qué medidas son necesarias para adaptar la normativa interna a las mismas. Si el Estado miembro desea invocar el mantenimiento en vigor de la normativa existente, deberá identificar tal normativa antes de comprobar que no es necesario adoptar más medidas.

121. Precisamente es este examen el que el Estado miembro puede (y debe) comunicar a la Comisión sin un gasto adicional significativo. Las dificultades de un sistema jurisprudencial no estriban en la exposición de este examen, sino en el examen en sí mismo. El Estado miembro debe realizar tal examen con independencia de la obligación de información.

122. A este respecto, ha de convenirse con la Comisión en que la información relativa a la adaptación de la normativa interna a disposiciones de las directivas no puede excluir datos que generen dudas sobre su correcta adaptación. Las sentencias según las cuales la normativa interna no se ha adaptado todavía a una directiva son precisamente relevantes cuando un Estado miembro considera que la jurisprudencia existente se adapta suficientemente a tal directiva.

123. Por consiguiente, Irlanda debió presentar a la Comisión una exposición de la jurisprudencia irlandesa de la que se desprendiese que la normativa interna se ha adaptado suficientemente a las disposiciones de la Directiva 2003/35 en materia de acceso a la justicia. En este contexto, Irlanda habría podido aclarar el alcance de tal jurisprudencia.

124. Así pues, procede hacer constar que Irlanda ha incumplido la obligación de información que le incumbe en virtud del artículo 6 de la Directiva 2003/35, en relación con la adaptación de la normativa interna a los artículos 10 *bis* de la Directiva EIA y 15 *bis* de la Directiva 96/61, al no comunicar a la Comisión las dos sentencias dictadas por la High Court en el asunto Friends of the Curragh Environment.

V. Costas

125. 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. Sólo la Comisión ha presentado una solicitud de condena en costas. Ciertamente, gana el proceso en algunos aspectos, pero lo pierde en relación con partes esenciales del recurso. Por tanto, ambas partes deberán cargar con sus propias costas.

VI. Conclusiones

126. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie del modo siguiente:

1) Declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, al no haber adoptado todas las medidas para garantizar suficientemente que, antes de que se conceda la autorización, los proyectos comprendidos en la categoría «construcción de carreteras» a la que se refiere el anexo II, número 10, letra e), se sometan a una autorización y a una evaluación de sus repercusiones con arreglo a los artículos 5 a 10 de la citada Directiva.

2) Declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6 de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento y del Consejo, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337 y 96/61 del Consejo,

— al no haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, números 3, 4, 5 y 6, así como al artículo 4, números 2 y 3;

— al no haber puesto a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales, de conformidad con el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 y el artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, en la respectiva versión de la Directiva 2003/35, y

— al no haber comunicado a la Comisión las dos sentencias dictadas por la High Court en el asunto Friends of the Curragh Environment.

3) Desestime el recurso en todo lo demás.

4) Irlanda y a la Comisión cargarán con sus propias costas.