CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER presentadas el 14 de julio de 2005 [1]

1. La Comisión, al amparo del artículo 226 CE, reclama al Tribunal de Justicia la declaración de que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 1, y 4 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. [2]

2. El Estado miembro demandado admite que su normativa urbanística puede dar cobertura a situaciones contrarias a la mencionada Directiva, reconocimiento que hubiera posibilitado resolver el litigio sin conclusiones del abogado general, pese a la intensidad del debate suscitado, irrelevante para satisfacer la pretensión de la Comisión

I. La Directiva 85/337

3. La Directiva [3] quiere evitar el deterioro medioambiental, ponderando preventivamente las consecuencias de cualquier *proyecto* (considerandos primero y sexto; artículo 1, apartado 1).

4. Se entiende por tal la realización de operaciones de construcción o de otras instalaciones u obras, así como las intervenciones en el entorno o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo. *Maestro de obras* es la persona que solicita el permiso para una actuación privada o la Administración que impulsa una pública. Finalmente, la *autorización* consiste en la decisión que confiere al maestro de obras el derecho a llevar a cabo los trabajos (artículo 1, apartado 2, de la Directiva).

1 — Lengua original: español.

2 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.

3 — La redacción aplicable a este asunto resulta de la modificación operada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5).

5. Según el artículo 2, apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4».

6. Este último precepto prescribe que:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, [4] los proyectos enumerados en el anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán:

a) mediante un estudio caso por caso, o

b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro,

si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).

3. Cuando se examine caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III.

4. Los Estados miembros velarán por que el público pueda tener acceso a las resoluciones de las autoridades competentes en virtud del apartado 2.»

4 — Este apartado tolera dispensar la aplicación de la Directiva en casos excepcionales.

II. La normativa británica

7. La Town and Country Planning Act 1990, modificada por la Planning and Compensation Act 1991, disciplina la ordenación territorial.

8. Sólo, si se posee una licencia, cabe incidir en el suelo o en el subsuelo con obras de construcción, de ingeniería o de minería y alterar el uso de los edificios o de otros inmuebles. Su otorgamiento corresponde a los órganos locales encargados del urbanismo, con posibilidad de recurso ante el Secretary of State, quien también está capacitado para terciar por vía supletoria, en caso de silencio, y para avocar las solicitudes presentadas (artículos 55, 57, 77 y 78).

9. La sección VII del citado texto legislativo se refiere a las facultades municipales para corregir las intervenciones contrarias al planeamiento, en particular, a los trabajos ejecutados sin permiso o sin respetar las condiciones y las reservas a las que se sometió su concesión, conductas que el artículo 171 A califica de infracciones. Esos poderes, de talante discrecional, [5] se confieren asimismo al Secretary of State.

10. El requerimiento al que alude el artículo 172 es el principal instrumento coactivo, revisable por el propio Secretary of State a petición de los interesados, que pueden invocar, entre otros, el motivo contemplado en el artículo 174, apartado 2, letra d), consistente en que, en la fecha de su aprobación, no se les aplique ninguna disposición conminatoria.

11. Esta causa de impugnación constituye un corolario del artículo 171 B, que impide los apremios para restablecer la legalidad, una vez transcurridos cuatro años desde que las acciones sin cobertura se hayan materializado o desde el indebido cambio de destino de un edificio para reconvertirlo en viviendas (apartados 1 y 2), ya expirados los diez años siguientes a otra eventual contravención (apartado 3).

12. En este marco se insertan los Lawful Development Certificates (certificados de legitimidad de los usos; en lo sucesivo, «LDC»), regulados por el artículo 191 de la Town and Country Planning Act 1990.

13. El apartado 1 de esta norma recoge el derecho a preguntar sobre la licitud de la utilización de los inmuebles, del empleo del vuelo, del suelo y del subsuelo, así como de todo hecho que contravenga las cláusulas

5 — El Gobierno británico ha informado (punto 34 de la contestación a la demanda) de que el Parlamento rechazó enmiendas a la Planning and Compensation Act 1991, encaminadas a convertir esa potestad en reglada.

impuestas con ocasión de la adjudicación de una licencia, identificando el bien y describiendo las demás circunstancias pertinentes.

14. El apartado 2 reputa legales dichos actos y operaciones, siempre que:

«a) no sean objeto de ninguna medida de constricción (bien porque no supongan un uso del suelo o no necesiten de autorización, bien porque haya prescrito la acción administrativa para perseguirlos, bien por cualquier otra razón); y

b) no infrinjan las exigencias de un requerimiento vigente a la sazón.» [6]

15. En semejantes términos, el apartado 3 hace lo propio con todo acontecimiento contrario a las estipulaciones que rijan la concesión de un permiso, si el plazo para reaccionar ha expirado y no se opone a las determinaciones de una orden en vigor.

16. Por su parte, el apartado 4 obliga a librar un LDC, cuando las informaciones facilitadas por el peticionario acrediten la «legalidad» de la actuación sobre la que versan, que se presume *iuris et de iure* en virtud de lo sancionado en el apartado 6. De acuerdo con el apartado 7, el certificado produce los mismos efectos que ciertas autorizaciones. [7]

III. El procedimiento administrativo previo

17. Con ocasión de una denuncia relativa a un desguace de automóviles, que funcionaba sin visado, objeto de un LDC expedido en 1993 y de otro, para una instalación más amplia, fechado en 1998, la Comisión supo del sistema británico descrito en los anteriores puntos de estas conclusiones.

6 — La traducción es mía.

7 — Se refiere a las licencias de los artículos 3(3) de la Caravan Sites and Control of Development Act 1960, 5(2) de la Control of Pollution Act 1974 y 36(2) de la Environmental Protection Act 1990.

18. El 8 de febrero de 2001 dirigió un escrito al Gobierno del Reino Unido, pidiéndole aclaraciones sobre ese sistema, que se le facilitaron el 31 de agosto siguiente en un documento del que dedujo que con la obtención de un LCD se eludía el procedimiento de autorización instaurado por la Directiva 85/337, por lo que el 23 de octubre concedió al Gobierno británico un plazo de dos meses para que le proporcionara las oportunas explicaciones.

19. Al no quedar convencida por las justificaciones suministradas el 19 de diciembre de 2001, la Comisión emitió un año después un dictamen motivado, invitando al Reino Unido a adoptar las decisiones adecuadas para reconducir la situación a las exigencias del derecho comunitario.

20. Las autoridades británicas contestaron el 3 de abril de 2003, admitiendo la teórica existencia de una laguna en su normativa y comprometiéndose a aprobar las medidas necesarias a fin de colmarla, si bien negaron que hubiera sido causada por haberse despachado un LCD, sino por la actitud de las instancias locales que, empleando sus atribuciones discrecionales, pueden permanecer pasivas ante una actividad contraria a la ordenación urbanística (apartados 17 a 25).

IV. Las pretensiones de las partes y el procedimiento ante el Tribunal de Justicia

21. El 26 de febrero de 2004 la Comisión, al amparo del artículo 226 CE, párrafo segundo, interpuso este recurso, por considerar insatisfactoria la respuesta recibida y por no habérsele notificado las providencias anunciadas. Dicha Institución solicita, pues, al Tribunal de Justicia la declaración de que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 2, apartado 1, y 4 de la Directiva 85/377, pretensión a la que el citado Estado miembro se opone.

22. En la vista, que tuvo lugar el 30 de junio pasado, los representantes de las partes han ratificado sus respectivas posiciones.

V. El análisis del incumplimiento denunciado

23. La Directiva 85/337 persigue que todo proyecto susceptible de afectar seriamente al medio ambiente, antes de autorizarse, se someta a una evaluación de sus secuelas, [8] diferenciando dos momentos. En el primero,

8 — Así se deduce de las sentencias de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 45; y de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 42.

se trata de saber si los trabajos planificados provocan consecuencias importantes en el entorno natural; en el segundo, se realiza la estimación de esa incidencia conforme a los artículos 5 a 10 de la propia Directiva. [9]

24. Hay programas que, por presunción legal, siempre repercuten de manera significativa en los ecosistemas, por lo que siempre se ha de tasar su alcance. Son los comprendidos en el anexo I de la Directiva, a los que se refiere el apartado 1 del artículo 4.

25. Por el contrario, la influencia de otros no parece tan clara, incumbiendo a los Estados miembros acordar si han de ceñirse al procedimiento previsto en los artículos 5 a 10. Así ocurre con las ocupaciones relacionadas en el anexo II, de cuya lista los Estados señalan las que deban ponderarse, bien caso por caso, bien fijando los criterios o los umbrales oportunos para su determinación, bien aplicando ambos métodos, conforme a los parámetros señalados en el anexo III (artículos 4, apartados 2 y 3); poseen, pues, una cierta autonomía para seleccionar los trabajos que, incluidos en el anexo II, merecen una valoración de su importancia ambiental.

26. De cualquier manera, esa facultad conoce un límite en el artículo 2, apartado 1, de la repetida Directiva, que define su objetivo básico, de suerte que los proyectos de fuerte impacto se supediten siempre a un examen de sus repercusiones. [10]

27. En otras palabras, el efecto útil de la Directiva 85/337 no exime del correspondiente análisis ninguna operación de esas características, [11] de modo que, por muy amplia que sea la discrecionalidad de los poderes públicos nacionales, el derecho comunitario repudia esa actuación sin previa comprobación y, si procede, sin medición de las alteraciones que produce, convirtiéndola en inatacable con el paso de los años.

28. Precisamente tal es el sentido del régimen británico, que, como ilustra la instala-

9 — Expuse esta idea en las conclusiones de 8 de enero de 2004, leídas en el asunto en el que fue dictada la sentencia de 10 de junio de 2004, Comisión/Italia (C-87/02, todavía no publicada en la Recopilación), siguiendo al abogado general Geelhoed en sus conclusiones de 12 de julio de 2001, en el asunto C-24/99, Comisión/Alemania, que se archivó sin sentencia mediante auto de 18 de febrero de 2002.

10 — Siguen esta línea las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 50; de 22 de octubre de 1998, Comisión/Alemania (C-301/95 Rec. p. I-6135), apartado 45; WWF y otros, ya citada, apartados 36 y 45; de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartado 64; y Comisión/Italia, también citada, apartado 44.

11 — Sentencias WWF y otros, apartado 45; y Comisión/Italia, apartado 44, ya citadas.

ción de desguace de automóviles origen de este procedimiento y admite el propio Gobierno demandado, da cobertura a hechos contrarios a la Directiva, acometidos sin verificación ni valoración preliminar de sus secuelas, legitimándose con el transcurso del tiempo, pues no cabe rectificarlos.

29. El análisis del incumplimiento debería detenerse en este punto, habida cuenta del anterior reconocimiento, pero, como quiera que las partes se han enzarzado en una discusión tan intensa como inútil, me veo en la obligación de hacer algunas precisiones.

30. Poco importa que la causa de la infracción se cifre en la fecha en la que las autoridades locales, en uso de su libertad de apreciación, quedan inactivas o en el momento de la emisión del LDC, que blinda la contravención; menos relevancia reviste aún la naturaleza constitutiva o meramente declarativa del certificado en cuestión. El dato decisivo radica en que, por razones de oportunidad, se decida no intervenir y cristalice una situación no querida por la Directiva 85/337, cuando, por muy holgadas que se entiendan las facultades de la Administración, no pueden engendrar un resultado opuesto al repetido objetivo central de la norma comunitaria, enunciado en el apartado 1 de su artículo 2.

31. Sin duda, como anota el Gobierno británico en el apartado 89 de la contestación a la demanda, rememorando el punto 20 de la respuesta al dictamen motivado de la Comisión, la facultad de opción que comento no es absoluta, pues de otro modo rayaría en la arbitrariedad. Por tanto, los órganos competentes han de valorar en cada caso si conviene acabar con la infracción porque lesiona de manera intolerable los valores de la colectividad o si, por el contrario, el interés general requiere que se mantenga el uso indebido de los predios, no obstante su incidencia negativa en el entorno natural. Pero esta posibilidad evidencia la infracción denunciada por la Comisión, pues abre la puerta a tesituras en las que, sopesando las necesidades en juego, «la autoridad encargada de la ordenación del territorio ejerce su discrecionalidad y no aplica medidas coercitivas, [produciéndose] una eventual violación de la Directiva» (punto 20 *in fine* del escrito rebatiendo el dictamen motivado).

32. El debate, por tanto, no ha de centrarse en dilucidar si cabe que los ordenamientos nacionales prevean un plazo de prescripción para las acciones frente a las transgresiones del derecho comunitario, de manera que, una vez transcurrido, no se pueden denunciar, algo que tienen conferido con carácter general, como una derivación del principio

de seguridad jurídica.[12] Se trata, por el contrario, de analizar si, abstracción hecha del lapso temporal, la normativa británica deja un resquicio para que actividades incluidas en los dos primeros anexos de la Directiva 85/337 se lleven a cabo sin la comprobación y sin la autorización requeridas; ya se ha visto que este dilema recibe una inequívoca respuesta afirmativa.

33. Cuando quien ha de velar por la legalidad urbanística no reacciona al tener conocimiento de que una instalación funciona sin haberse sometido a un análisis de las repercusiones sobre el medio o, constándole su importancia, no exige su medición, la está tácitamente consintiendo y, a partir de tal instante, contraviniendo la Directiva. La circunstancia de que, por el discurrir del tiempo y en aras del principio de seguridad jurídica, no quepa reaccionar, no convierte en «legal» la conducta que hasta ese momento se encontraba al margen del derecho; sólo impide remover el pasado para garantizar la estabilidad de las relaciones jurídicas, uno de los pilares de la convivencia. Esta consecuencia no es óbice para que los perjudicados por el comportamiento infractor se resarzan por otros cauces, como el de la responsabilidad patrimonial del Estado incumplidor, que la tesis del Gobierno británico haría inviable.

34. En suma, la obligación de los países comunitarios de adoptar las reglas imprescindibles para alcanzar el resultado perseguido por la Directiva constituye una carga imperativa recogida en el párrafo tercero del artículo 249 CE, que atañe a todos los poderes públicos, de modo que una legislación nacional que faculta a la Administración para permanecer pasiva, dejando que un proyecto pendiente de verificación y de evaluación de su impacto medioambiental se materialice sin los referidos estudios, vulnera, como confiesa el propio Gobierno británico, los artículos 2, apartado 1, y 4 de la Directiva.

VI. Las costas

35. De acuerdo con el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, el Estado miembro demandado debe hacer frente a las costas causadas.

12 — En este particular, la sentencia de 2 de diciembre de 1997, Fantask y otros (C-188/95, Rec. p. I-6783), que las partes del litigio han analizado, es un buen exponente.

VII. Conclusión

36. En atención a las anteriores consideraciones, sugiero al Tribunal de Justicia que, estimando el recurso:

1) Declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones derivadas de los artículos 2, apartado 1, y 4 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados planes públicos y privados sobre el medio ambiente, por mantener en vigor una normativa que, reconociendo a las instancias locales competentes una potestad discrecional para adoptar medidas coercitivas frente a los actos de uso del suelo contrarios a la ordenación del territorio, permite que proyectos comprendidos en los anexos I y II de la propia Directiva se ejecuten sin previa verificación y, en su caso, sin evaluación de su incidencia en el entorno natural.

2) Condene en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.