SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 4 de mayo de 2006 *

En el asunto C-98/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 26 de febrero de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. F. Simonetti y el Sr. M. Shotter, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por el Sr. K. Manji, posteriormente por el Sr. M. Bethell, ambos en calidad de agentes, asistidos por los Sres. P. Sales y J. Maurici, Barristers, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. J. Makarczyk (Ponente) y R. Schintgen, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de junio de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de julio de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5) (en lo sucesivo, «Directiva 85/337»), al no cumplir lo dispuesto en los artículos 2, apartado 1, y 4 de dicha Directiva.

Marco jurídico

Derecho comunitario

2 El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 dispone lo siguiente:

«Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

proyecto:

— la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,

— otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

maestro de obras:

bien el que solicita una autorización relativa a un proyecto privado, bien la autoridad pública que toma la iniciativa respecto de un proyecto;

autorización:

la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras el derecho a realizar el proyecto.»

3 A tenor del artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva:

«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, entre otras cosas, 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.»

4 El artículo 4 de la citada Directiva prevé:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 2, 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.»

Normativa nacional

5 El artículo 171-A, apartado 1, de la Ley de 1990 de planeamiento urbano y rural (Town and Country Planning Act 1990), en su versión modificada por la Ley de 1991 sobre planeamiento e indemnizaciones (Planning and Compensation Act 1991; en lo sucesivo, «TCPA»), prevé:

«A efectos de la presente Ley:

a) las actuaciones urbanísticas que se ejecuten sin poseer la licencia necesaria, o

b) el incumplimiento de cualquier condición o reserva a las que se sometió la concesión de la licencia,

constituyen infracciones de la normativa urbanística.»

6 El artículo 171-B de la TCPA dispone:

«1. En caso de infracción de la normativa urbanística consistente en la ejecución sin licencia de obras de construcción, ingeniería, minería u otros trabajos en el suelo, el vuelo o el subsuelo de un terreno, no podrán adoptarse medidas coercitivas una vez transcurridos cuatro años desde la fecha en que se completaron, en lo esencial, dichos trabajos.

2. En caso de infracción de la normativa urbanística consistente en el cambio de destino de un edificio para su uso como vivienda unifamiliar, no podrán adoptarse medidas coercitivas una vez transcurridos cuatro años desde la fecha en que se cometió la infracción.

3. En los restantes supuestos de infracción de la normativa urbanística, no podrán adoptarse medidas coercitivas una vez transcurridos diez años desde la fecha en que se cometió la infracción.

[...]»

7 El artículo 172, apartado 1, de la misma Ley autoriza a las autoridades urbanísticas locales a enviar un requerimiento cuando consideren:

«a) que se ha incumplido la normativa urbanística, y

b) que resulta oportuno enviarlo, habida cuenta de lo dispuesto en el planeamiento y de cualquier otra consideración relevante.»

8 Con arreglo al artículo 174 de la TCPA, el propietario de un terreno o el ocupante de éste puede interponer recurso contra dicho requerimiento, por los motivos enumerados en dicho artículo.

9 En particular, el apartado 2 de la disposición antes citada incluye el siguiente motivo:

«d) que, en la fecha en que se envió el requerimiento, no puedan ya adoptarse medidas coercitivas en relación con las supuestas infracciones urbanísticas de que se trate».

10 A tenor del artículo 191 de la TCPA:

«1. Cualquier persona que desee cerciorarse de que:

a) el uso al que se destina una construcción u otro tipo de terreno es legal;

b) las obras ejecutadas en el suelo, el vuelo o el subsuelo de un terreno son legales, o

c) cualquier otro hecho contrario a las condiciones o reservas a las que se sometió la concesión de una licencia es legal,

podrá presentar una solicitud a estos efectos ante la autoridad urbanística local, en la que deberá identificar el terreno y describir el uso, la obra o el hecho en cuestión.

2. A efectos de la presente Ley, los citados usos u obras se considerarán legales 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.

3. A efectos de la presente Ley, cualquier hecho contrario a las condiciones o reservas a las que se sometió la concesión de una licencia se considerará legal siempre que:

a) haya expirado el plazo para adoptar medidas coercitivas en relación con la infracción, y

b) no infrinja las exigencias de un requerimiento o de una notificación de incumplimiento de las condiciones vigente a la sazón.

4. Si una solicitud presentada con arreglo a este artículo va acompañada de información suficiente, a juicio de la autoridad urbanística local, para acreditar la legalidad, en el momento de su presentación, del uso, la obra o el hecho descritos en la solicitud, o que se correspondan, en su caso, con la descripción modificada o sustituida por la autoridad urbanística local, la citada autoridad expedirá un certificado de legitimidad; si no fuera así, se denegará la solicitud.

5. El certificado emitido con arreglo a este artículo incluirá:

a) la identificación del terreno a que se refiere;

b) la descripción del uso, la obra o el hecho de que se trate [si es un uso perteneciente a una de las categorías señaladas en una orden adoptada con arreglo al artículo 55, apartado 2, letra f), deberá especificarse dicha categoría];

c) los motivos por los que se considera que el uso, la obra o el hecho en cuestión son legales, y

d) la fecha de solicitud del certificado.

6. Cualquier uso, obra o hecho sobre el que verse un certificado en vigor emitido con arreglo a este artículo se presumirá legal, sin posibilidad de prueba en contrario.

[...]»

Procedimiento administrativo previo

11 La Comisión recibió una denuncia contra el Reino Unido en la que se criticaba el sistema de expedición de certificados de legitimidad de las actuaciones urbanísticas («Lawful Development Certificates»; en lo sucesivo, «certificados»), establecido en aplicación del artículo 191 de la TCPA, en relación con un caso de una planta de desguace, que funcionaba sin licencia ni autorización para tratamiento de residuos y que había sido objeto de sendos certificados expedidos en 1993 y 1998, este último para una instalación más amplia.

12 Mediante escrito de 8 de febrero de 2001, la Comisión solicitó al Gobierno del Reino Unido información sobre el sistema de certificados vigente en dicha fecha, a la luz de lo exigido por la Directiva 85/337.

13 Habida cuenta de la respuesta proporcionada por el Reino Unido en su escrito de 31 de agosto de 2001, la Comisión estimó que la expedición de los certificados podía considerarse un instrumento para eludir los procedimientos de autorización y de evaluación de los efectos sobre el medio ambiente previstos en la Directiva 85/337, por lo que, el 23 de octubre de 2001, envió un escrito de requerimiento a dicho Estado miembro.

14 Posteriormente, mediante dictamen motivado de 19 de diciembre de 2002, la Comisión instó al Reino Unido a adoptar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones derivadas de la Directiva antes citada en un plazo de dos meses a partir de su recepción.

15 Al considerar insatisfactoria la postura adoptada por el Gobierno del Reino Unido en su escrito de 3 de abril de 2003, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre la admisibilidad del recurso

16 Con carácter preliminar, procede señalar que el Tribunal de Justicia puede examinar de oficio si se reúnen los requisitos del artículo 226 CE para interponer un recurso por incumplimiento (véanse, en especial, las sentencias de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia, C-362/90, Rec. p. I-2353, apartado 8, y de 27 de octubre de 2005, Comisión/Italia, C-525/03, Rec. p. I-9405, apartado 8).

17 A este respecto, hay que recordar que el dictamen motivado, al que se refiere el artículo 226 CE, debe contener una exposición coherente y detallada de las razones que han llevado a la Comisión a la convicción de que el Estado miembro de que se trate ha incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado (véase, en particular, la sentencia de 16 de septiembre de 1997, Comisión/Italia, C-279/94, Rec. p. I-4743, apartados 15 y 19).

18 De esta forma, el dictamen motivado y, por ende, el recurso, que no puede estar basado, según jurisprudencia reiterada de la que constituye un ejemplo la sentencia de 1 de diciembre de 1993, Comisión/Dinamarca (C-234/91. Rec. p. I-6273,

apartado 16), en motivos y alegaciones distintos de los invocados en dicho dictamen, deben presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir al Estado miembro y al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la violación del Derecho comunitario alegada, requisito éste necesario para que dicho Estado miembro pueda invocar oportunamente los motivos en los que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado.

19 Ahora bien, es preciso señalar que en el presente litigio la Comisión ha centrado sus críticas, tanto en el transcurso del procedimiento administrativo previo como durante el procedimiento judicial, en el sistema de expedición de certificados, alegando que éste permite eludir los procedimientos de solicitud de autorización y de evaluación de los efectos sobre el medio ambiente previstos en la Directiva 85/337 para los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización.

20 La Comisión no ha formulado imputaciones en relación con la propia existencia de plazos de prescripción para la adopción de medidas coercitivas contra actuaciones urbanísticas o construcciones que no sean conformes con la normativa aplicable, a pesar de que el sistema de certificados es indisociable, por su propia naturaleza, de las disposiciones que establecen dichos plazos de prescripción. En efecto, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 191 de la TCPA, se expedirá un certificado de legitimidad, en particular, cuando no pueda ya adoptarse ninguna medida coercitiva contra los usos u obras de que se trate, bien porque no supongan uso del suelo o no necesiten de autorización, bien porque haya prescrito la acción administrativa para perseguirlos.

21 En consecuencia, el presente recurso por incumplimiento, en la medida en que sólo plantea ante el Tribunal de Justicia uno de los dos aspectos indisociables que integran un régimen jurídico, no cumple los requisitos de coherencia y precisión anteriormente recordados.

22 Esta conclusión resulta aún más obligada si se tiene en cuenta que las alegaciones formuladas por el Gobierno del Reino Unido para negar el incumplimiento se basan, esencialmente, en el régimen de prescripción que la Comisión no contempló como objeto del litigio y que, por tanto, no ha podido ser debatido en profundidad entre las partes.

23 De lo antedicho se desprende que procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

24 Con arreglo al 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. Al haber solicitado el Reino Unido que se condene en costas a la Comisión y por haberse declarado inadmisible el recurso formulado por ésta, procede condenarla en costas.

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

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

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

Firmas