CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 17 de noviembre de 2010 [1]

1. Es bien sabido que uno de los problemas más espinosos en materia de evaluación del impacto ambiental consiste en interpretar la lista de actividades que pueden o deben ser objeto del procedimiento que conduce a tal evaluación, lista contenida en los anexos de la Directiva que regula la materia. En el presente asunto, que versa sobre el aeropuerto de Bruselas, el Tribunal de Justicia deberá pronunciarse sobre el concepto de «construcción» de un aeropuerto. Deberá elucidarse, en particular, si puede incluirse también en ese concepto la explotación de una estructura aeroportuaria existente, sin ninguna modificación física de la misma.

I. Marco jurídico

2. La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente está regulada por la Directiva 85/337/CEE [2] (en lo sucesivo, también denominada «Directiva»). En particular, la versión de la Directiva aplicable a los hechos del asunto es la resultante de las modificaciones introducidas en la misma por la Directiva 97/11/CE. [3]

3. El artículo 1, apartado 2, de la Directiva recoge las siguientes definiciones:

«[…]

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;

[…]

1 — Lengua original: italiano.

2 — 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).

3 — Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 73, p. 5).

autorización:

la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confiere al maestro de obras [léase: al promotor] el derecho a realizar el proyecto.

[…].»

4. Los anexos I y II de la Directiva contienen listas detalladas de varios tipos de proyectos. El artículo 4 de la Directiva dispone que, con carácter general, se someterán siempre a una evaluación de impacto ambiental los proyectos enumerados en el anexo I. En cambio, en cuanto atañe a los proyectos incluidos en el anexo II, los Estados miembros determinarán, mediante un estudio caso por caso o mediante los umbrales o criterios que fijen, qué proyectos deben ser sometidos a una evaluación de impacto ambiental.

5. El anexo I, que contiene la lista de proyectos para los que siempre es necesaria la evaluación de impacto ambiental, menciona en su punto 7, letra a), la «construcción de […] aeropuertos cuya pista básica de aterrizaje sea al menos de 2.100 metros de longitud». [4]

6. El anexo II, relativo a los proyectos para los cuales la evaluación de impacto ambientales posible, pero no necesariamente obligatoria, incluye, en su punto 10, letra d), la «construcción de aeródromos (proyectos no incluidos en el Anexo I)» y, en el punto 13, «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I o en el Anexo II, ya autorizados, ejecutados, o en proceso de ejecución, que puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente».

II. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

7. El litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente versa sobre el aeropuerto de Bruselas. Se trata de un aeropuerto dotado de tres pistas, todo él en el territorio de la Región Flamenca (Vlaamse Gewest).

8. De conformidad con la legislación actualmente en vigor en la Región Flamenca, la explotación de un aeropuerto como este requiere una «autorización medioambiental» (milieuvergunning). Se trata de una autorización administrativa de duración limitada, hasta un máximo de 20 años, obligatoria para los aeropuertos desde 1999. Esta autorización no está prevista en el Derecho de la Unión y constituye, pues, un instrumento de protección medioambiental introducido autónomamente por Bélgica.

4 — Una nota al pie precisa que, a efectos de la Directiva, el concepto de aeropuerto «corresponde a la definición dada por el Convenio de Chicago de 1944 que creó la Organización Internacional de la Aviación Civil». No obstante, en el presente asunto las partes reconocen que el aeropuerto de Bruselas queda comprendido en la definición de «aeropuerto» que acaba de indicarse.

9. En otras palabras, en el presente asunto la atención se centra en dos distintos procedimientos de autorización con fines de protección medioambiental: la *autorización medioambiental,* prevista únicamente en el Derecho nacional, y la *evaluación de impacto ambiental,* prevista en el Derecho de la Unión y, en consecuencia, también en el Derecho nacional que ha adaptado el Derecho interno a la Directiva.

10. El aeropuerto de Bruselas, que existe desde hace muchas décadas, obtuvo una primera autorización medioambiental de duración quinquenal en 2000. En 2004, tal autorización fue renovada, *sin cambio alguno en las condiciones de explotación,* por un período de 20 años. Como se desprende de la resolución de remisión y se ha ratificado en la vista, en el procedimiento administrativo se consideró la posibilidad de realizar algunas modificaciones en la estructura aeroportuaria: [5] sin embargo, esta posibilidad fue descartada por las autoridades nacionales, que renovaron, pues, la autorización manteniendo inalteradas las condiciones de explotación del aeropuerto. La decisión de renovar la autorización es el acto impugnado ante el órgano jurisdiccional nacional.

11. En el procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente, el principal argumento utilizado por los numerosos demandantes es que la renovación de la autorización medioambiental hubiera debido ir acompañada de una evaluación de impacto ambiental con arreglo a la Directiva. En este contexto, el Juez nacional decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Cuando se requieren distintas autorizaciones, por un lado, para obras de infraestructura en un aeropuerto con una pista básica de aterrizaje de al menos 2.100 metros de longitud y, por otro lado, para la explotación de ese aeropuerto, y esta última autorización –la autorización medioambiental– solo se concede por un período determinado, ¿debe entenderse el término "construcción", utilizado en el punto 7, letra a), del anexo I de la Directiva 85/337/CEE [...], en su versión modificada por la Directiva 97/11/CE [...], en el sentido de que no solo debe procederse a una evaluación de impacto ambiental para la realización de las obras de infraestructura, sino también para la explotación del aeropuerto?

2) ¿Esta evaluación obligatoria del impacto ambiental se aplica también a la renovación de la autorización medioambiental del aeropuerto, tanto en el caso de que dicha renovación no implique modificación o

5 — En particular, en sus observaciones escritas y en la vista la sociedad Bruxelles Airport Company, que gestiona al aeropuerto, señaló que, en una primera fase del procedimiento, se le había exigido la construcción de una pista de rodaje y la instalación de sistemas de vuelo instrumental ILS en las pistas ya existentes; sin embargo, ambas exigencias fueron revocadas antes de la adopción de la decisión final. Por su parte, como se desprende de la resolución de remisión, esa sociedad había solicitado, en cambio, una ampliación de la superficie aeroportuaria, solicitud que fue desestimada a su vez. Es por estos motivos por lo que, según la autoridad nacional, no se estimó necesario realizar una evaluación de impacto ambiental.

ampliación alguna de la explotación como en el caso de que se prevea tal modificación o ampliación?

3) A efectos de la obligación de proceder a una evaluación de impacto ambiental en caso de renovación de una autorización medioambiental para un aeropuerto, ¿es diferente la situación si anteriormente, con motivo de una autorización de explotación anterior, ya se había realizado un estudio de impacto ambiental, o si el aeropuerto ya estaba en explotación en el momento en que el legislador europeo o nacional introdujo la evaluación de impacto ambiental?»

12. La resolución de remisión fue recibida en la Secretaría el 21 de julio de 2009, y la vista se celebró el 6 de octubre de 2010.

III. Análisis

A. *Observaciones preliminares*

13. Si bien el órgano jurisdiccional remitente no ha formulado las cuestiones de tal modo, la lectura de las mismas muestra claramente que la segunda y la tercera están subordinadas a la primera.

14. Como hemos visto, en la primera cuestión se solicita al Tribunal de Justicia que aclare si el concepto de «construcción de aeropuertos» comprende también la mera explotación del aeropuerto en sí. En las cuestiones segunda y tercera, partiendo del supuesto de que se ha respondido afirmativamente a la primera y, por tanto, en un caso como en el de autos la autorización medioambiental exigida en el Derecho belga para la explotación del aeropuerto debe ir acompañada necesariamente de una evaluación de impacto ambiental con arreglo a la Directiva, se pregunta si pueden revestir alguna importancia:

a) el hecho de que la solicitud de autorización medioambiental se refiera simplemente a una renovación de dicha autorización, sin modificación alguna de las condiciones de explotación (segunda cuestión);

b) el hecho de que se haya efectuado una evaluación de impacto ambiental con ocasión de una anterior solicitud de autorización medioambiental (tercera cuestión, primera parte), y

c) el hecho de que el aeropuerto ya se encontrase en funcionamiento antes de la entrada en vigor de las normas en materia de evaluación de impacto ambiental (tercera cuestión, segunda parte).

15. En caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, es decir, si se excluye que la mera explotación de un aeropuerto esté comprendida en el concepto de

«construcción» utilizado en el anexo I de la Directiva, no será necesario, por tanto, responder a las cuestiones segunda y tercera.

17. En este contexto, las demandantes invocan asimismo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a necesidad de que la evaluación de impacto ambiental no verse solamente sobre las consecuencias medioambientales de la actividad concreta objeto de la autorización, sino también sobre las que puedan derivarse indirectamente de esa actividad.

B. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

1. Posiciones de las partes

18. Por su parte, las contrapartes en el asunto principal, respaldadas en sus tesis ante el Tribunal de Justicia por los Gobiernos austriaco e italiano, así como en una amplia medida por la Comisión, insisten en el hecho de que la actividad de «construcción» de un aeropuerto implica la realización de obras de construcción en el sentido físico, por lo que no puede incluir la mera «explotación» de la estructura aeroportuaria.

16. El principal argumento utilizado por las demandantes para obtener la anulación de la autorización impugnada ante el órgano jurisdiccional remitente consiste, como se ha visto, en la tesis de que la concesión de la autorización medioambiental para la explotación del aeropuerto debió ir precedida de una evaluación de impacto ambiental. A tal fin, tanto ante el Juez nacional como ante el Tribunal de Justicia, los demandantes en el asunto principal han insistido particularmente en la necesidad, corroborada en reiteradas ocasiones por la jurisprudencia, de interpretar la Directiva en sentido amplio, al objeto de alcanzar plenamente los objetivos de protección medioambiental perseguidos por el legislador. A su juicio, esta interpretación amplia, de carácter teleológico, permite considerar autorización para la «construcción» del aeropuerto una autorización que, de suyo, únicamente se refiere a la explotación del aeropuerto en sí.

2. Apreciación

a) Sobre la necesidad o no de llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental

19. Con carácter general, para comprobar si una determinada actividad debe quedar sujeta a una evaluación de impacto ambiental con arreglo a la Directiva, es necesario desarrollar un examen articulado en dos fases. En primer lugar, debe comprobarse si la actividad de que

se trata constituye un «proyecto» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva. En caso de respuesta afirmativa, a continuación será preciso comprobar si tal actividad forma parte de las enumeradas en los anexos I y II de la Directiva. En efecto, la obligación de realizar la evaluación de impacto ambiental afecta únicamente a las actividades específicamente indicadas, cuya enumeración tiene carácter exhaustivo. [6]

i) Sobre la naturaleza de «proyecto» de la actividad autorizada

20. Ha de recordarse que, en el presente asunto, la actividad a que se refiere la autorización de las autoridades nacionales es únicamente la *explotación* del aeropuerto de Bruselas, sin que exista intervención física alguna para modificar la estructura aeroportuaria existente.

21. A mi juicio, tal actividad no constituye un «proyecto» en el sentido de la Directiva. El propio concepto de «proyecto», definido en el artículo 1, implica la realización de actividades *que modifican la realidad física de un determinado lugar.* Así se desprende también con claridad de la jurisprudencia, según la cual «el término "proyecto" *hace referencia a obras o a intervenciones físicas*». [7]

22. Algunas partes han señalado, como precedente jurisprudencial que permitiría acoger un concepto más amplio de «proyecto», la sentencia dictada en el asunto C-127/02, conocida como «Waddenzee», en la que el Tribunal de Justicia consideró que constituía un «proyecto» a efectos de la Directiva una actividad de recogida mecánica de moluscos. [8] Dicha sentencia, si bien a primera vista parece confirmar la posición de las partes demandantes en el asunto principal, no modifica lo que he indicado en el punto anterior. En efecto, es preciso subrayar que, en el asunto Waddenzee, que por otra parte no se refería a la Directiva de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, sino a la «Directiva sobre los hábitats», [9] las partes no impugnaban la posibilidad de considerar la recogida mecánica de moluscos un «proyecto» a efectos de la Directiva 85/337, al parecer como consecuencia de la incidencia de tal actividad sobre el fondo marino, comparable a la «explotación de los recursos del suelo», específicamente mencionada en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva. [10] Además, esta recogida mecánica entrañaba auténticas modificaciones físicas del medio ambiente, puesto

6 — Auto de 10 de julio de 2008, Aiello y otros (C-156/07, Rec. p. I-5215), apartado 34.

7 — Sentencia de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, Rec. p. I-1197), apartado 23. El subrayado es mío.

8 — Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec. p. I-7405), apartados 24 y 25.

9 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

10 — Véanse a este respecto las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas el 29 de enero de 2004 en el asunto Waddenzee, citado en la nota 8, punto 31.

que se realizaba rascando varios centímetros del fondo. [11]

23. En cambio, como ya se ha visto, no existe ninguna circunstancia similar en el presente asunto, en el que la autorización no entraña modificación alguna de la realidad física ni en el aeropuerto de Bruselas ni en sus proximidades. [12]

24. En consecuencia, ya en este punto sería posible dar una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, puesto que la renovación de la autorización medioambiental para la explotación del aeropuerto de Bruselas no reviste características que permitan considerarlo un «proyecto» a efectos de la Directiva. No obstante, con ánimo de exhaustividad, y para el caso de que el Tribunal de Justicia no compartiera esta primera parte de mi razonamiento, pasaré a examinar ahora si la actividad de explotación del aeropuerto puede clasificarse entre las actividades enumeradas en los anexos de la Directiva.

ii) Sobre la posibilidad de incluir la actividad autorizada en una de las actividades enumeradas en los anexos de la Directiva

25. Aunque se admitiera, por reducción al absurdo, que la explotación del aeropuerto de Bruselas puede considerarse un «proyecto» a efectos de la Directiva, es evidente, a mi juicio, que no podría quedar comprendida en el concepto de «construcción de aeropuertos» en el sentido del anexo I de la Directiva. [13]

26. En efecto, por un lado, la terminología utilizada por la Directiva no presenta ambigüedad alguna, y un cotejo de las diversas versiones lingüísticas [14] muestra claramente que, en el punto 7, letra a), del anexo I, el legislador ha pretendido hacer referencia a la «construcción» en el sentido corriente del término. Se trata, pues, de la realización de obras antes inexistentes o de la modificación en el sentido físico de obras ya existentes.

27. Por otro lado, el examen de la jurisprudencia pone de manifiesto que la interpretación de esa disposición por parte del Tribunal de Justicia apunta en el mismo sentido. Efectivamente, es cierto que el Tribunal de Justicia ha interpretado en sentido amplio la expresión «construcción de aeropuertos». No obstante, el Tribunal de Justicia solo ha querido decir con ello, concretamente, que este concepto comprende también, además de las obras relativas a las pistas del

11 — *Ibidem*, punto 10.

12 — Por otro lado, como he recordado anteriormente, tampoco se han modificado las *condiciones de explotación* del aeropuerto, pues la autorización medioambiental fue renovada sin modificación alguna.

13 — Tampoco examinaré en las presentes conclusiones la posibilidad de clasificar la explotación del aeropuerto en el anexo II: en efecto, tal eventualidad ha sido explícitamente excluida por el órgano jurisdiccional remitente en su resolución (punto 6.11). Por lo demás, la única categoría del anexo II que podría resultar pertinente es la recogida en el punto 13, que hace referencia, entre otras cosas, a «cualquier cambio o ampliación de los proyectos que figuran en el Anexo I»: en otras palabras, como no se está aquí en presencia de ningún «cambio» o «ampliación» del aeropuerto en cuanto estructura, el problema que se plantea de nuevo es el de definir la «construcción de aeropuertos» en el sentido del anexo I.

14 — Véase, por ejemplo, el uso del término francés «construction», del inglés «construction», del alemán «Bau», etc.

aeropuerto, «todas las obras que afecten a los edificios, las instalaciones o los equipamientos de un aeropuerto». [15] Se observa así, pues, que también la jurisprudencia ha mantenido firmemente la idea de que, en efecto, «construcción» no puede significar más que «construcción». En otra resolución, relativa a las letras b) y c) del mismo punto 7 del anexo I de la Directiva, en las que se utiliza el mismo término de «construcción», el Tribunal de Justicia precisó que también puede incluirse en dicho término un mero «proyecto de reforma» (siempre que sea significativo), pero mantuvo firmemente la idea de la naturaleza necesariamente física de la actividad que el vocablo indica. [16]

28. Incluir también en el concepto de «construcción» la mera explotación de un aeropuerto significaría, pues, hacer caso omiso del texto de la Directiva, y además en la interpretación que hasta ahora siempre le ha dado el Tribunal de Justicia. Si bien la jurisprudencia es constante al afirmar que la Directiva 85/337 tiene un alcance bastante amplio, [17] una interpretación teleológica de la misma no puede tergiversar la voluntad claramente expresada por el legislador.

29. Considero necesario formular aquí una última apreciación a propósito de las referencias, realizadas en particular por las partes demandantes en el asunto principal, a las sentencias del Tribunal de Justicia en las que se ha afirmado la necesidad de que la evaluación de impacto ambiental no tome en consideración únicamente las consecuencias directas sobre el medio ambiente de las actividades que deben desarrollarse, sino también sus consecuencias indirectas. Así, por ejemplo, en el caso de unas obras de desdoblamiento de una línea de ferrocarril, la evaluación de impacto ambiental debe contemplar no solo los efectos de las obras de construcción en sí, sino también los efectos a largo plazo que el aumento del tráfico de trenes puede producir en el medio ambiente. [18] A juicio de las partes demandantes en el asunto principal, como la renovación de una autorización para explotar un aeropuerto puede tener un efecto medioambiental significativo, dicha autorización deberá ir precedida siempre de una evaluación de impacto ambiental.

30. Me parece claro que la posición de los demandantes en el asunto principal, además de no ser –como ya se ha visto– compatible con el texto de la Directiva, adolece de un error de fondo. En efecto, confunde dos planos distintos, es decir, el *del objeto de la evaluación de impacto ambiental,* por un lado, y el *de las*

15 — Sentencia Abraham y otros, citada en la nota 7, apartado 36.

16 — Sentencia de 25 de julio de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rec. p. I-6097), apartado 36.

17 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 31; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 40, y Ecologistas en Acción-CODA, citada en la nota 16, apartado 28.

18 — Sentencia de 16 de septiembre de 2004, Comisión/España (C-227/01, Rec. p. I-8253), apartado 49. Véanse también las sentencias Abraham y otros, citada en la nota 7, apartado 45, y Ecologistas en Acción-CODA, citada en la nota 16, apartados 39 a 42.

condiciones en que es necesaria la evaluación de impacto ambiental, por otro. En otras palabras, es evidente que, en caso de *construcción* o de *modificación significativa* de un aeropuerto, surgirá la obligación de efectuar la evaluación de impacto ambiental y deberán ser objeto de examen no solo los efectos inmediatos de las obras de construcción, sino también los efectos indirectos que podrán afectar al medio ambiente como consecuencia la posterior actividad del aeropuerto. Ahora bien, si falta el requisito de base para realizar una evaluación de impacto ambiental, puesto que no se desarrolla ninguna actividad física de construcción o de modificación de la estructura aeroportuaria, como ocurre en el caso de autos, no podrá plantearse siquiera el problema del alcance de la evaluación de impacto ambiental, por falta de objeto.

b) Sobre la jurisprudencia relativa a las autorizaciones «por etapas»

31. Un punto específico que debe debatirse, y que ha sido planteado en particular en las observaciones escritas de la Comisión, trata de la aplicabilidad al caso de autos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las autorizaciones «por etapas». Según esta jurisprudencia, incluso una decisión de autorización que no se refiera directamente a una actividad sometida a una evaluación de impacto ambiental con arreglo a los anexos de la Directiva puede requerir la realización de una evaluación de impacto ambiental cuando constituya una «etapa» de un «procedimiento de autorización». [19] Es más, cuando el Derecho nacional prevea un procedimiento de autorización que consta de varias etapas, una de las cuales es la decisión principal y la otra una decisión de ejecución, en principio es precisamente la decisión principal la que debe ir acompañada de una evaluación de impacto ambiental, aun cuando el acto que autoriza el desarrollo de las actividades que pueden producir efectos en el medio ambiente sea la decisión de ejecución. [20]

32. No existen razones para cuestionar esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y, por tanto, es indiscutible que corresponderá al órgano jurisdiccional remitente verificar si concurren los requisitos para su aplicación, basándose en el examen del procedimiento de autorización establecido en el Derecho nacional.

33. Ahora bien, me parece esencial resaltar un dato importante que podría excluir la posibilidad de aplicar dicha jurisprudencia en el caso que se examina. Me refiero al hecho de que, cuando el Tribunal de Justicia ha

19 — Sentencia Abraham y otros, citada en la nota 7, apartados 25 y 26. Esta sentencia extrae las consecuencias lógicas a este respecto de una serie de resoluciones anteriores del Tribunal de Justicia, y en particular de las sentencias de 18 de junio de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Rec. p. I-3923), apartado 20, y de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 52.

20 — Sentencia Wells, citada en la nota 19, apartado 52. No obstante, no sería conforme al Derecho de la Unión una norma nacional que obligase a efectuar la evaluación de impacto ambiental *siempre* en la etapa de la autorización inicial *y únicamente en ella,* y nunca en la etapa ulterior de la decisión de ejecución: véase la sentencia de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido (C-508/03, Rec. p. I-3969), apartados 104 y 105.

procedido a verificar si una autorización concedida con arreglo al Derecho nacional podía considerarse una de las etapas de un procedimiento de autorización que constaba de varias, lo ha hecho siempre en relación con un procedimiento *destinado, en última instancia, a la realización de actividades incluidas, bien en la definición de proyecto, bien en una de las categorías enumeradas en los anexos de la Directiva.*

34. En otras palabras, la autorización que debe ir acompañada de una evaluación de impacto ambiental no es una autorización cualquiera, sino una autorización que forma parte de un procedimiento *cuyo resultado final es una actividad que la Directiva obliga a someter a una evaluación de impacto ambiental.* Se tergiversaría por completo el sentido de la Directiva si, a través de la aplicación de la jurisprudencia sobre las autorizaciones que constan de varias etapas, se acabase por exigir una evaluación de impacto ambiental sin que concurrieran los requisitos materiales para hacerlo, es decir, sin que existiera alguno de los proyectos para los que la Directiva exige una evaluación de impacto ambiental.

35. En efecto, procede señalar que el objetivo fundamental de dicha jurisprudencia consiste en evitar que las diferencias existentes entre los procedimientos de autorización nacionales provoquen auténticas lagunas en la aplicación de la Directiva. Así podría ocurrir si la evaluación de impacto ambiental: a) se situara en una etapa en la que ya no tendría ningún sentido, pues la decisión de llevar a cabo las obras ya se habría adoptado de hecho en un momento anterior; b) se eludiera completamente, alegando que una autorización de un proyecto comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva no es en realidad más que un acto de ejecución de una decisión anterior, adoptada cuando la Directiva todavía no era aplicable. [21] Por estos motivos, en el caso de procedimientos de autorización que constan de varias etapas puede ser necesario que la evaluación de impacto ambiental se realice, por ejemplo, tan pronto como se establezca la programación preliminar, aunque la autorización propiamente dicha solo deba otorgarse en un momento posterior.

36. La jurisprudencia sobre autorizaciones que constan de varias etapas está, pues, en la línea de las resoluciones con las que el Tribunal de Justicia ha pretendido evitar que se eludiera la aplicación de la Directiva o, en cualquier caso, que se dejara vacía de contenido. Otros ejemplos típicos de declaraciones jurisprudenciales en esta misma línea son las sentencias relativas al fraccionamiento artificioso de proyectos destinado a evitar que se alcancen los límites mínimos de dimensiones fijados por la Directiva o por la normativa nacional [22] y las sentencias que han precisado los límites del margen de discrecionalidad que se reconoce a los Estados miembros en relación

21 — Esta era la situación planteada en la sentencia Wells, citada en la nota 19.

22 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartado 76.

con los proyectos incluidos en el anexo II de la Directiva. [23]

37. No obstante, en el presente asunto, como se ha visto, la autorización medioambiental concedida para la explotación del aeropuerto de Bruselas no entrañó ninguna modificación física del aeropuerto en sí, *ni constituye una etapa en un procedimiento que pudiera conducir a una modificación de esta índole.* El aeropuerto de Bruselas existe desde hace muchas décadas, desde antes de que se aprobasen tanto las normas sobre evaluación de impacto ambiental como las normas nacionales sobre la autorización medioambiental No existe por tanto, aparentemente, ningún «proyecto» para el que sea obligatoria una evaluación de impacto ambiental con arreglo a la Directiva.

38. En consecuencia, a mi juicio, la jurisprudencia sobre los procedimientos de autorización que constan de varias etapas no será aplicable en el marco del presente litigio, pues la concesión de la autorización medioambiental objeto de la presente controversia no guarda relación con ninguno de los proyectos enumerados en la Directiva, ni actual, ni futuro, ni pasado.

39. Así pues, como conclusión a mi examen de la primera cuestión prejudicial, propongo al Tribunal de Justicia que responda declarando que, en circunstancias como las del caso de autos, una autorización de explotación de un aeropuerto que no entrañe ninguna modificación física de la estructura aeroportuaria no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

C. *Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera*

40. Habida cuenta de la respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, desde el doble punto de vista de la falta de un «proyecto» a efectos de la Directiva y de la imposibilidad de incluir la mera «explotación» en el concepto

23 — Como es sabido, respecto a los proyectos de su anexo II, la Directiva dispone que los Estados determinarán, mediante un estudio caso por caso o mediante los límites mínimos o criterios que fijen, en qué casos es necesaria la evaluación de impacto ambiental. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha precisado que un Estado no puede establecer límites mínimos referidos únicamente a las dimensiones de los proyectos, sin tomar en consideración, por ejemplo, la naturaleza o la localización de los mismos: véase la sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 22, apartados 65 a 67. Además, estos límites mínimos no pueden producir el efecto de eximir anticipadamente por completo a determinadas clases de proyectos de la obligación de proceder a una evaluación de su impacto ambiental: véase la sentencia WWF y otros, citada en la nota 17, apartado 37.

de «construcción», no procede a mi juicio examinar las cuestiones segunda y tercera.

41. En efecto, como ya se ha visto, estas dos cuestiones no son pertinentes en el caso de que se acepte la premisa de que la mera explotación de un aeropuerto, no acompañada de actividad alguna de modificación de la realidad física del mismo, no constituye una «construcción» de aeropuertos en el sentido del punto 7 del anexo I de la Directiva.

42. Por otra parte, en cambio, si la respuesta a la primera cuestión fuera de signo contrario, la respuesta a las otras dos cuestiones podría encontrarse sin problemas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

43. En particular, el hecho de que una actividad que constituye un proyecto a efectos de la Directiva esté sujeta a una autorización periódica no constituye, por regla general, un obstáculo para la obligación de proceder a la necesaria evaluación de impacto ambiental de la actividad de que se trate con motivo de cada renovación. [24]

44. Además, si se reconociera que la «explotación» de un aeropuerto es una «construcción» a efectos de la Directiva, el hecho de que el aeropuerto estuviera ya en funcionamiento antes de que las normas sobre evaluación de impacto ambiental comenzaran a ser aplicables carecería de importancia: en efecto, lo decisivo sería el hecho de que la renovación de la autorización para la actividad que requiere una evaluación de su impacto ambiental (actividad que en este supuesto sería la explotación del aeropuerto) fuera posterior a la fecha de entrada en vigor de la normativa en la materia. [25] Por el contrario, si se interpreta la Directiva, como he propuesto antes, en el sentido de que solo las actividades que modifiquen físicamente la realidad puedan constituir una «construcción» de un aeropuerto, el hecho de que la estructura existiera ya antes de la entrada en vigor de las normas sobre evaluación de impacto ambiental la exime automáticamente de esta obligación. Naturalmente, esto solo será cierto hasta que dicha estructura sea objeto de algún tipo de trabajos de construcción o de modificación. [26]

24 — Véase, por analogía, la sentencia Waddenzee, citada en la nota 8, apartado 28.

25 — Véanse las sentencias de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania (C-431/92, Rec. p. I-2189), apartado 32, y Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, citada en la nota 19, apartado 27.

26 — La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre los límites temporales de la aplicación de las normas en materia de evaluación de impacto ambiental es constante: véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de agosto de 1994, Bund Naturschutz in Bayern y otros (C-396/92, Rec. p. I-3717), y Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, citada en la nota 19, apartado 23. Por otro lado, según se indicó en la vista, el aeropuerto de Bruselas ya ha sido objeto de una evaluación de impacto ambiental con ocasión de anteriores modificaciones de su estructura.

IV. Conclusión

45. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo por tanto al Tribunal de Justicia que responda de este modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Raad van State:

«Una autorización de explotación de un aeropuerto que no entrañe modificación física alguna de la estructura aeroportuaria no está comprendida en el ámbito de aplicación 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.»