

Asunto C-727/22

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

25 de noviembre de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda)

Fecha de la resolución de remisión:

24 de noviembre de 2022

Parte recurrente:

Friends of the Irish Environment CLG

Partes recurridas:

Government of Ireland (Gobierno de Irlanda)

Minister for Housing, Planning and Local Government (Ministro de Vivienda, Planificación y Administraciones Locales)

Irlanda

Attorney General (Fiscal General)

SUPREME COURT (TRIBUNAL SUPREMO)

[*omissis*]

**EN EL PROCEDIMIENTO CON ARREGLO AL ARTÍCULO 267 DEL
TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA Y EN
RELACIÓN CON UNA PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL
PLANTEADA AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

[*omissis*]

[*omissis*] [Composición del Tribunal]

ENTRE

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT CLG

PARTE RECURRENTE

Y

THE GOVERNMENT OF IRELAND (GOBIERNO DE IRLANDA)

MINISTER FOR HOUSING

**PLANNING AND LOCAL GOVERNMENT (MINISTRO DE VIVIENDA,
PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIONES LOCALES)**

**IRELAND AND THE ATTORNEY GENERAL (IRLANDA Y EL FISCAL
GENERAL)**

PARTES RECURRIDAS

**RESOLUCIÓN DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2022 POR LA QUE SE
PLANTEA AL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA UNA
PETICIÓN DE DECISIÓN PREJUDICIAL CON ARREGLO AL
ARTÍCULO 267 DEL TRATADO**

El escrito de recurso de casación, interpuesto por la recurrente el 4 de enero de 2022 contra la sentencia de la Court of Appeal (Tribunal de Apelación, Irlanda) [omissis], dictada el 26 de noviembre de 2021, y la resolución dictada el 7 de diciembre de 2021, por las que se desestimaba su recurso contra la sentencia y la resolución de la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) [omissis], de 24 de abril de 2020, y la resolución de 13 de mayo de 2020, por las que se denegó la petición de la recurrente, de 16 de mayo de 2018, de resoluciones de *certiorari*, mediante solicitud de control jurisdiccional, para la anulación de la decisión del Gobierno de Irlanda de 16 de febrero de 2018, confirmada posteriormente por decisión de 29 de mayo de 2018, relativa a la adopción del Marco Nacional de Planificación y el Plan Nacional de Desarrollo, así como de otras medidas relacionadas, tiene por objeto la anulación de las citadas sentencias y resoluciones *por los motivos y del modo que constan en el mencionado escrito de recurso de casación*, cuya vista se celebró ante este Tribunal los días 18 y 19 de julio de 2022.

[omissis]

[omissis] [Cuestiones de procedimiento nacionales]

Y, [omissis] dado que este Tribunal considera que la apreciación de los puntos controvertidos entre las partes del presente recurso plantea cuestiones relativas a la correcta interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión Europea, a saber, las exigencias de la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas

en el medio ambiente, conocida como Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (en lo sucesivo, «Directiva EAE», o «Directiva»)

ESTE TRIBUNAL DECIDE PLANTEAR al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, [omissis] las siguientes cuestiones prejudiciales:

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

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

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

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

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

SE RESUELVE suspender el procedimiento relativo al presente recurso hasta que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre las cuestiones prejudiciales planteadas o hasta que se dicte una nueva resolución al respecto.

[omissis]

[omissis] [Firmas]

[*omissis*]

SUPREME COURT

[*omissis*]

[*omissis*] [Composición del Tribunal y repetición de las partes]

Resolución de remisión de 24 de noviembre de 2022

- 1 La Supreme Court, mediante resolución dictada el 9 de noviembre de 2022, [*omissis*] decidió plantear al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, tres cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de [*omissis*][la Directiva EAE], que fue transpuesta al ordenamiento jurídico irlandés mediante el SI-435/2004, The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2004 [Acto Legislativo 435/2004, Reglamento de 2004 por el que se transpone la normativa de las Comunidades Europeas en materia de evaluación medioambiental de determinados planes y programas] y el SI-200/2011, The European Communities (Environmental Assessment of Certain Plans and Programmes) Regulations 2011 [Acto Legislativo 200/2011, Reglamento de modificación de 2011 por el que se transpone la normativa de las Comunidades Europeas en materia de evaluación medioambiental de determinados planes y programas].
- 2 La petición se suscita en el marco de un recurso de casación contra las dos partes del Proyecto Ireland 2040, adoptado por el Gobierno irlandés el 16 de febrero de 2018 y «confirmado» mediante una decisión posterior de dicho Gobierno de 29 de mayo de 2018. El Proyecto Ireland comprende dos planes: el Marco Nacional de Planificación (en lo sucesivo, «MNP») y el Plan Nacional de Desarrollo (en lo sucesivo, «PND»).
- 3 La impugnación versa sobre la validez de la adopción de ambos planes debido al supuesto incumplimiento de las exigencias de la Directiva EAE. Por lo que respecta al MNP, se ha alegado que el tratamiento de las alternativas razonables, tal como exigen las Directivas, era insuficiente.
- 4 Lógicamente, se plantea la cuestión previa de si el MNP o el PND constituyen un «plan o programa» en el sentido de la Directiva o comprendido en su ámbito de aplicación. Las recurridas alegan que, si bien el MNP fue evaluado a los efectos de la Directiva EAE, tal evaluación no se hizo en virtud de una obligación legal. Por otra parte, sostienen que el PND, debido a que es una «política presupuestaria», queda excluido del ámbito de aplicación de la Directiva EAE en virtud del artículo 3, apartado 7.
- 5 La publicación del Proyecto Ireland 2040 se describe en el prólogo como la creación de un plan unificado y coherente de utilización y desarrollo del suelo del país, que ha sido descrito por [*omissis*] la High Court [*omissis*] como «una

estrategia macroespacial que propone objetivos generales de desarrollo para el país durante el período que va hasta 2040».

- 6 El prólogo al MNP lo describe como «un marco de planificación destinado a orientar las inversiones al desarrollo durante los próximos años», que establece «unos objetivos nacionales y unos principios clave de los que se derivarán los detalles y los planes más perfeccionados», que no contiene expresamente todos los detalles para cada parte del país, sino que «faculta a cada región para dirigir la planificación y el desarrollo de sus comunidades», conteniendo «un conjunto de objetivos nacionales y principios clave de los que se derivarán los planes más detallados y perfeccionados». El prólogo prevé asimismo que el PND es un «complemento» del documento, describiéndolo como una «estrategia a diez años para una inversión de capital público de cerca de 116 000 millones de euros».
- 7 El proyecto del MNP, acompañado del informe ambiental EAE elaborado por RPS Consultants, se publicó el 26 de septiembre de 2017.
- 8 El MNP fue publicado con el Plan Nacional de Desarrollo, un plan de inversiones destinado a garantizar y apoyar su ejecución mediante la aportación de inversiones de capital, una parte de las cuales era un fondo de regeneración y desarrollo de 3 000 millones de euros para las zonas urbanas y rurales, ya que expone cómo se pondrá a disposición la financiación para determinados proyectos considerados esenciales para alcanzar los resultados estratégicos que se describen en el MNP. El PND identifica las grandes obras de infraestructuras que propone financiar, como las ferroviarias, las de carreteras y aeropuertos. No contempla ninguna consideración en cuanto a la planificación o el desarrollo urbanístico.

Primera cuestión prejudicial y conclusión de este Tribunal: Marco Nacional de Planificación

- 9 Para exigir una evaluación con arreglo a la Directiva EAE, los planes o programas deberán cumplir los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2, letra a). Los debates ante este Tribunal versaban sobre si el MNP era un plan o un programa:

«cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.»
- 10 Cuando se determinó que el MNP debía ser objeto de una evaluación en virtud de la Directiva 93/42/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres («Directiva Hábitats»), se admitió que el MNP cumplía los requisitos del artículo 3, apartado 2, letra b) de la Directiva EAE. Las recurridas alegan que el MNP no está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva EAE debido a que no se trata de un plan o programa de los especificados en el artículo 2, letra a).

- 11 Este Tribunal concluyó que el MNP había sido adoptado mediante decisión ejecutiva del Gobierno en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 28, apartado 2, de la Constitución. Se trata de una competencia autónoma y de ejecución, cuyo ejercicio no depende en ningún caso de la autoridad legal y para la que no se exige legislación alguna. Este Tribunal estimó que, a juzgar al menos por la mera redacción del texto de la Directiva, un documento de esta clase, elaborado por el Gobierno, no puede considerarse comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2, letra a), de dicha Directiva.
- 12 Por otra parte, este Tribunal declaró que la adopción del MNP no estaba regulada por disposiciones legales o reglamentarias y que ninguna disposición legal, reglamentaria o administrativa establece quién puede adoptar dicho plan ni el procedimiento de elaboración de la medida, a excepción de los procedimientos que deban publicarse una vez que el plan haya sido adoptado.
- 13 Por lo tanto, es cierto que puede considerarse que el MNP ha sido elaborado o adoptado por una autoridad a nivel nacional en el sentido del artículo 2, letra a), cuarto y quinto guion, de la Directiva, siendo evidentemente el Gobierno un organismo de este tipo. Sin embargo, dado el carácter autónomo de la competencia ejecutiva otorgada al Gobierno por el artículo 28.2, en realidad en modo alguno podría decirse que la elaboración o adopción del MNP haya sido «exigida por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas», incluso teniendo en cuenta una interpretación amplia de la palabra «exigida», contenida en las sentencias del TJUE dictadas en los asuntos A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) (Asunto C-24/19, EU:C:2020:503) y Bund Naturschutz in Bayern contra Landkreis Rosenheim (Asunto C-300/20, EU:C:2022:102). En particular, aquí no hay «una base jurídica concreta que autorice a las autoridades competentes a adoptarlo, aun cuando dicha adopción no tenga carácter obligatorio» (véase la sentencia Bund Naturschutz in Bayern apartado 37).
- 14 No obstante, este Tribunal señaló que, conforme a la redacción empleada en la sentencia Bund Naturschutz in Bayern, la «base jurídica» para la adopción del MNP podía considerarse que era el poder ejecutivo del Gobierno actuando colectivamente en virtud de la Constitución.
- 15 A continuación, este Tribunal declaró que el MNP pretendía influir en algunos de los criterios de autorización de los proyectos individuales y, en virtud de determinadas disposiciones legales, deben tenerse en cuenta las disposiciones del MNP en la adopción, por las autoridades locales, de un plan urbanístico o de un plan local que influyen a su vez en la toma de decisiones a nivel local en materia de autorización de proyectos. De este modo, este Tribunal consideró que el MNP tiene indudablemente la finalidad de influir en la adopción de decisiones posteriores.
- 16 Este Tribunal sostuvo que el MNP es un documento marco, en particular si se tienen en cuenta su finalidad y su efecto. En este documento se tomaron decisiones sobre la conveniencia, por ejemplo, del desarrollo urbanístico con

viviendas a lo largo de carreteras rurales y a los efectos de la estrategia general de uso del suelo para la vivienda. Este marco influye, en definitiva, en las elecciones realizadas a nivel regional y local y en la concesión de autorizaciones de proyectos. Otras opciones, como el desarrollo de nuevas ciudades o grandes conurbaciones, o la construcción de corredores hacia las regiones quedan descartadas por las decisiones que se toman en dicho marco.

- 17 Este Tribunal es consciente de que el criterio de si se «exige» la adopción de un plan o programa no debe interpretarse como una medida interna, sino que debe más bien tener su significado autónomo en el Derecho europeo. La jurisprudencia del TJUE defiende un enfoque amplio de la interpretación del ámbito de aplicación de la Directiva, lo que hace pensar que este término carece de significado normativo, que de otro modo podría connotar una interpretación literal del término en inglés, y que más bien se aproxima más a «regulada».
- 18 Este Tribunal admitió que el hecho de que el MNP haya sido adoptado con carácter voluntario no es determinante, ya que tal criterio no puede responder a la diversidad de situaciones o a la amplia gama de prácticas de las autoridades nacionales. Este Tribunal también es consciente, por la jurisprudencia, de que el Tribunal de Justicia no adopta una concepción restrictiva del término «exigidos» que figura en el artículo 2, letra a), segundo guión, y que dicho término no puede interpretarse como si se tratara de una disposición legislativa nacional adoptada en razón de una exigencia imperativa.
- 19 Habida cuenta de la interpretación extensiva que el TJUE ya ha adoptado con respecto al artículo 2, letra a), en las sentencias dictadas en los asuntos A y otros (Aerogeneradores en Aalter y Nevele) y Bundnaturschutz in Bayern, no puede excluirse la mínima posibilidad de que dicho órgano jurisdiccional adopte una concepción diferente de dichos términos («exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas»), aun cuando, desde el punto de vista del Derecho constitucional nacional, la facultad ejecutiva del Gobierno derivada de la Constitución, en este caso para planificar futuros desarrollos urbanísticos, no puede considerarse que tenga un carácter legal, reglamentario o administrativo.
- 20 Este Tribunal es un órgano jurisdiccional de última instancia en el sentido del artículo 267 TFUE, apartado 3. Habida cuenta de la decisión del Tribunal de Justicia en el asunto Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (Asunto C-561/19, EU:C:2021:799, apartado 51), relativa al alcance de la obligación de remisión, este Tribunal no puede decir que el asunto planteado sea tan claro que le permita llegar fácilmente a su propia conclusión respecto de dicha cuestión.
- 21 Este Tribunal ha considerado que la respuesta a esta cuestión, relativa al ámbito de aplicación de la Directiva EAE, no constituye un acto claro, en particular a la luz de la finalidad de esta Directiva en relación con los principios del artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales, que preconizan un nivel elevado de

protección del medio ambiente, así como de los objetivos de mejora de la calidad del medio ambiente y de los principios de desarrollo sostenible.

- 22 El Tribunal de Justicia nunca ha determinado el enfoque correcto del ámbito de aplicación de la Directiva EAE cuando un plan o programa es adoptado por una rama ejecutiva del Estado sin ningún requisito legal o reglamentario para su adopción, sino cuando el plan o programa está destinado a tener y, en virtud de disposiciones legislativas internas, tiene una trascendencia potencial posterior para la toma de decisiones a nivel local, regional y en materia de autorización de un proyecto específico. El enfoque interpretativo propugnado por el TJUE es amplio, pero no aporta una respuesta clara a esta cuestión, habida cuenta del amplio uso del poder ejecutivo del Gobierno para planificar el futuro desarrollo del país.
- 23 Por consiguiente, se propone que se plantee la primera cuestión prejudicial del siguiente modo:

[omissis] [Repetición de la primera cuestión prejudicial]

Segunda cuestión prejudicial y conclusión de este Tribunal: Plan Nacional de Desarrollo

- 24 El PND contempla que su finalidad consiste en el establecimiento de las «prioridades de inversión que sustentan la correcta ejecución del MNP» y se presenta como un «plan presupuestario y financiero», previendo expresamente que no se inscribe en un proceso de planificación física, sino como «plenamente integrado en el enfoque adoptado en el Marco Nacional de Planificación de la ordenación del territorio», ya que expone cómo se pondrá a disposición la financiación para determinados proyectos considerados esenciales para alcanzar los resultados estratégicos que se describen en el MNP.
- 25 El PND identifica las grandes obras de infraestructuras que propone financiar, como las ferroviarias, las de carreteras y aeropuertos.
- 26 Las partes habían manifestado su acuerdo sobre la inclusión en el recurso de casación de la cuestión separada de si el PND estaba comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva EAE, dado su carácter de plan presupuestario. La High Court y la Court of Appeal admitieron que el PND estaba claramente comprendido en las exenciones previstas por la Directiva EAE y que no se trataba de un plan o programa al que se aplicaba dicha Directiva.
- 27 La cuestión que se plantea es si, debido a que en algunos casos el PND prevé unas disposiciones bastante específicas para apoyar el cumplimiento de determinados objetivos estratégicos que se contemplan en el MNP mediante lo que se denominó una asignación de recursos «indicativa» para proyectos de infraestructuras de gran envergadura, todos ellos identificados expresamente como compatibles con los objetivos del MNP y coadyuvantes de estos, el PND debe evaluarse a la luz de la Directiva EAE. Estos planes están vinculados y establecen conjuntamente el

marco, de forma más evidente en materia de infraestructuras de transporte, para impulsar la estrategia de ordenación del territorio prevista por el MNP.

- 28 La recurrente alega que, si bien el PND se califica como un plan presupuestario o financiero, quedando por ello al margen de la Directiva EAE, debería haber sido objeto de una evaluación con arreglo a dicha Directiva, puesto que fue desarrollado con el MNP, al que hace referencia, y se trata de un plan mediante el cual se propone realizar las infraestructuras que se describen en el MNP. Además, se alega que el PND, al realizar elecciones estratégicas en cuanto a los tipos de proyectos, por ejemplo, prefiriendo para la conectividad las carreteras al ferrocarril y prever la asignación de recursos para alcanzar dicho objetivo, el PND tiene por efecto impedir un reparto alternativo de los recursos para desarrollos estratégicos. Se alega que el grado de integración con el MNP significa que el PND no puede considerarse un plan presupuestario autónomo, constituyendo un complemento de aquel en aspectos esenciales.
- 29 Debido a la inexistencia de una disposición legal o reglamentaria que prescriba la elaboración y adopción del PND, las recurridas afirman que no puede tratarse de un plan o programa en el sentido de la Directiva EAE. Asimismo, sostienen que se trata de un plan puramente presupuestario, quedando por lo tanto exento en virtud del artículo 3, apartado 8, de la Directiva.
- 30 La Court of Appeal consideró que el PND no estaba comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva EAE porque no respondía a las exigencias de su artículo 3 y porque estaba excluido, puesto que era un plan presupuestario. No abordó la cuestión, que se plantea ahora, de si la serie de proyectos específicamente identificados, incluidos proyectos concretos de carreteras, la construcción de nuevas carreteras o la mejora y modernización de carreteras rurales, que no estaban identificados en el MNP, requieren una evaluación medioambiental. Señaló que todos estos proyectos individuales están sujetos, en cualquier caso, al procedimiento de planificación, a la evaluación de idoneidad y de impacto ambiental y a la evaluación de los hábitats de la fauna y flora protegidas, como ya exige el Derecho de la Unión.
- 31 La cuestión de si el PND es un plan presupuestario y por lo tanto exento en virtud del artículo 3, apartados 8, y 9, es una cuestión distinta de la planteada anteriormente, y este Tribunal recordó la observación realizada por el Tribunal de Justicia en el asunto Bund Naturschutz in Bayern, según la cual el requisito impuesto en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva:

«[...] debe considerarse cumplido [...] cuando dicho plan o programa establezca un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización y la ejecución de uno o varios de tales proyectos, en particular con respecto a la ubicación, las características, las dimensiones y las condiciones de funcionamiento de esos proyectos, o a la asignación de recursos vinculados a ellos.»

- 32 Dado que el PND prevé la asignación de recursos para determinados proyectos de infraestructuras, especialmente para unos proyectos concretos de carreteras y para la mejora de los proyectos ferroviarios existentes, la cuestión es si el PND establece criterios y normas detalladas para la autorización y ejecución de dichos proyectos.
- 33 Lo cierto es que el PND no crea un marco vinculante o restrictivo en el que debe contemplarse la autorización de los proyectos, sino que prevé expresa y específicamente las redes de carreteras y las redes ferroviarias modernizadas que se contemplan en el plan y, en esta medida, limita el permiso o la autorización de los proyectos intermedios que dependerán de la existencia y la ubicación de dichas carreteras identificadas por su ubicación y su trazado general, aunque sea en un mapa a pequeña escala. No se puede decir que el PND establece normas y criterios, sino que, a lo sumo, establece un marco general que, en su momento, podría limitar la ubicación de la ejecución o los parámetros precisos de los proyectos.
- 34 Es probable que el enfoque correcto de esta cuestión se vea influido por la respuesta a la solicitud de aclaración sobre el ámbito de aplicación de la Directiva, pero se plantea otra cuestión en relación con el PND, a saber, si el hecho de que el PND fue adoptado para apoyar al MNP basta para considerarlo un plan o programa que necesite por sí mismo una evaluación medioambiental estratégica, sin perjuicio de que se trate de un plan concebido como un plan presupuestario o financiero.
- 35 Este Tribunal solicita una aclaración para ayudar a responder esta cuestión adicional, cuya respuesta no es un acto claro, relativa al solapamiento o a la interconexión de ambos planes, a saber, si un plan o programa que prevé específicamente la asignación de fondos para construir determinados proyectos de infraestructuras con vistas a apoyar la estrategia de desarrollo territorial de otro plan podría ser en sí mismo un plan o programa en el sentido de la Directiva EAE, o si el hecho de que un plan cuyo objetivo es la asignación de recursos debe ser tratado como un plan presupuestario en el sentido del artículo 3, apartado 8.
- 36 Por consiguiente, este Tribunal propone plantear una segunda cuestión prejudicial en los siguientes términos:

[omissis]

[omissis] [Repetición de la segunda cuestión prejudicial]

Tercera cuestión prejudicial y conclusión de este Tribunal: evaluación de las alternativas

- 37 La segunda parte del recurso de casación se refiere a la metodología seguida por las recurridas en la evaluación del MNP y a si esta metodología es conforme, en su caso, con el enfoque que se prevé en el artículo 5, apartado 1, y en el anexo I de la Directiva.

- 38 En el capítulo 7 del «Informe de evaluación medioambiental estratégica— Ireland 2040: Marco Nacional de Ordenación del Territorio» (en lo sucesivo, «Informe Medioambiental») se llevó a cabo una evaluación medioambiental que identificó cinco alternativas razonables para un marco de planificación estratégica global. En virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva, cada una de esas cinco alternativas razonables debía describirse, identificarse y evaluarse.
- 39 A continuación, se evaluaron las opciones conforme a una matriz que utilizaba los indicadores más y menos para cada una de las seis opciones. El enfoque preferido fue el del crecimiento macroespacial porque aportaba claridad regional, una concentración hacia las ciudades y algunas localidades más grandes de importancia regional, con crecimiento contenido y reducción de la dispersión urbana, así como la creación secuencial de infraestructuras, llevando a cabo determinadas infraestructuras críticas destinadas a fomentar las inversiones. Las razones de la elección de esta opción se explicaron en el informe medioambiental.
- 40 La opción preferida fue abordada detalladamente en el capítulo 8 y evaluada en cuanto a sus posibles repercusiones sobre el medio ambiente, mientras que el capítulo 9 se refería a las eventuales medidas de mitigación para compensar los posibles efectos adversos significativos en el medio ambiente por la adopción de dicha alternativa.
- 41 La cuestión de la valoración de alternativas razonables abordada en el recurso de casación ante este Tribunal se refiere a si las alternativas razonables estaban suficientemente identificadas, descritas y evaluadas sobre una base correcta para el análisis efectuado en relación con la opción preferida. La Court of Appeal llegó a la conclusión de que dicha valoración respondía a las exigencias de la Directiva.
- 42 La recurrente expone que, una vez que se consideró expresamente que una serie de opciones eran razonables, debían evaluarse al mismo nivel y sobre la misma base que la opción preferida, y ese es el medio mediante el cual debe efectuarse una evaluación, calificada por la recurrente de «comparable». La recurrente alega que las cinco alternativas razonables debían apreciarse todas ellas con el mismo grado de control y sobre la misma base que la utilizada para la opción preferida, y que este es el enfoque prescrito por el artículo 5, apartado 1, y el método correcto que permite realizar una comparación válida entre tales alternativas.
- 43 En un análisis simplemente cuantitativo, la recurrente señala el hecho de que las 57 páginas de texto del capítulo 8 que contienen el análisis de la opción preferida contrastan notablemente con la breve exposición y las escuetas matrices utilizadas en el capítulo 7 para evaluar y describir las alternativas razonables.
- 44 Las partes recurridas sostienen un enfoque iterativo, de modo que, si bien debe efectuarse una evaluación de las alternativas razonables y de la opción preferida, el grado de indagación dependerá de la fase pertinente del proceso en que se lleve a cabo. Las recurrentes alegan que la evaluación de los probables efectos ambientales significativos del proyecto de plan requiere un escrutinio minucioso,

pero que un menor control es adecuado en lo que respecta a las alternativas razonables, lo cual resulta evidente del hecho de que las alternativas se descartan en diferentes etapas del proceso. Las partes recurridas alegan que, una vez identificadas cinco opciones como alternativas razonables, bastaba con aplicar un determinado grado de evaluación a cada una de ellas y que la Directiva no excluye un grado de análisis más intenso de la opción preferida una vez identificada. Alegan que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva prevé expresamente que es el proyecto de plan el que debe ser evaluado exhaustivamente en cuanto a su impacto medioambiental y no exige que todas las alternativas razonables, que se consideran otros medios posibles para alcanzar los objetivos estratégicos previstos en el plan, sean tratadas de manera idéntica a la opción preferida.

- 45 Las partes recurridas proponen, en consecuencia, aplicar el grado de control más elevado a la opción preferida con respecto a la cual se requiere una «evaluación completa», lo cual resulta evidente del hecho de que la evaluación medioambiental estratégica es un proceso que exige, en primer lugar, la comprobación de las alternativas razonables y, a continuación, compararlas para llegar a una opción preferida, debiendo en ese momento realizarse la evaluación completa de los probables efectos significativos en el medio ambiente de dicha opción.
- 46 Esta diferencia de enfoque reviste cierta importancia en la medida en que el informe medioambiental publicado con el proyecto del MNP y sometido a una amplia consulta realizó un examen más riguroso y profundo de la opción preferida que el efectuado con respecto a las cinco alternativas identificadas en el proceso como razonables.
- 47 Tras haber examinado el texto de la Directiva, las orientaciones de la Comisión (tituladas «Aplicación de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente») y determinadas resoluciones de los órganos jurisdiccionales de Inglaterra y Gales, este Tribunal consideró que, si bien la Directiva preveía un enfoque iterativo para la selección de alternativas, la metodología que debe seguirse en la descripción y evaluación de las alternativas razonables y de la opción preferida y, en particular, si debía realizarse una evaluación igual o muy similar o comparable con respecto a las alternativas razonables y la opción preferida, no era un acto claro.
- 48 Este Tribunal se refirió a la finalidad de la Directiva EAE y al papel fundamental desempeñado en la toma de decisiones por una consulta pública informada sobre la selección de la opción preferida, ya que el informe ambiental tiene por objeto contribuir a unas soluciones más sostenibles en la toma de decisiones. Este Tribunal consideró que, dado que, en virtud del artículo 4, apartado 1, la evaluación medioambiental debe realizarse en el momento de la elaboración del plan o programa y antes de su adopción, ello sugiere que debe efectuarse un análisis comparable de las alternativas que se consideran razonables para que los consultados puedan realizar un examen informado de la opción preferida.

- 49 Este Tribunal también señaló que si los requisitos de evaluación y consulta deben leerse conjuntamente con el Convenio de Aarhus (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, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998), podría sostenerse que la consulta puede hacerse mejor, o que tal vez solo puede realizarse válidamente, si se aplica un grado suficiente de evaluación de las alternativas que se identifican como razonables y si estas se someten a un grado de escrutinio muy similar al de la opción preferida, de modo que el probable impacto medioambiental de la opción preferida pueda ser examinado y comprendido adecuadamente a la luz de la información sobre los probables efectos en el medio ambiente de otras alternativas razonables que podrían alcanzar el mismo fin estratégico general. A este respecto, las partes recurridas alegaron que este enfoque de la evaluación podría requerir la elaboración de múltiples planes, lo que podría tener consecuencias prácticas importantes para las autoridades responsables de la planificación.
- 50 A continuación, el Tribunal señaló que quizá era posible sostener que la elaboración de un análisis más detallado de una opción preferida antes de la conclusión del proceso de consulta y antes de la adopción definitiva de un plan podría producir el efecto de funcionar como una especie de fuerza gravitatoria hacia esa opción preferida en una fase demasiado temprana del proceso. Las observaciones de los consultados podrían ser, y posiblemente casi siempre serían, más específicas y claras en lo que respecta a la opción preferida, respecto de la que estaría disponible información mucho más detallada en cuanto a sus probables efectos medioambientales.
- 51 Se plantea además la cuestión de si el enfoque defendido por la recurrente no es práctico ni factible, por imponer unas obligaciones excesivamente gravosas e impracticables.
- 52 Por otra parte, este Tribunal señaló que el tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva, que exige que, con arreglo a los artículos 4 a 9, se lleve a cabo una evaluación medioambiental de los planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, podría llevar a la conclusión de que la obligación de realizar una evaluación medioambiental estratégica completa solo puede existir respecto de un plan o programa, es decir, una vez que dicho plan o programa haya constatado e identificado la opción preferida.
- 53 El texto de la Directiva no ofrece una respuesta, ya que una mera lectura podría sugerir que, si bien debe realizarse una evaluación medioambiental estratégica con respecto a un proyecto de plan, lo que no está claro es si se requiere una evaluación con un determinado nivel de detalle para todas las alternativas razonables posibles que se identifican en un proyecto de plan presentado para consulta antes de que el plan sea finalmente adoptado. Tampoco queda claro si es apropiado, o simplemente redundante, que se dedique un mayor grado de examen a la evaluación de una opción preferida que para las alternativas razonables.

- 54 Por consiguiente, el Tribunal propone plantear una tercera cuestión prejudicial en los términos que se exponen a continuación:

[*omissis*]

[*omissis*] [Repetición de la tercera cuestión prejudicial]

DOCUMENTO DE TRABAJO