

Versión anonimizada

Traducción

C-9/22 - 1

Asunto C-9/22

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

5 de enero de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Fecha de la resolución de remisión:

30 de noviembre de 2021

Partes recurrentes:

NJ

OZ

Partes recurridas:

An Bord Pleanála

Irlanda

Attorney General (Fiscal General)

Parte coadyuvante:

DBTR-SCRI Fund

LA HIGH COURT (TRIBUNAL SUPERIOR)

REVISIÓN JUDICIAL

[*omissis*]

[Números de referencia nacional]

[omissis]

(N.º 3)

Resolución de [omissis] [el presidente de la sala] dictada el martes 30 de noviembre de 2021.

- 1 En la resolución Kerins/An Bord Pleanála (n.º 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (no publicada, High Court, 31 de mayo de 2021), rechacé las alegaciones de las partes recurrentes sobre las cuestiones de Derecho interno y manifesté la intención de plantear determinadas cuestiones de Derecho de la Unión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 2 En la resolución Kerins/An Bord Pleanála (n.º 2) [2021] IEHC 612 (no publicada, High Court, 4 de octubre de 2021), realicé algunas precisiones sobre la resolución n.º 1 a instancia de las partes.
- 3 Decido ahora iniciar formalmente un procedimiento de remisión prejudicial [omissis].

Objeto del litigio

- 4 Las partes recurrentes solicitan la anulación de la decisión de conceder una licencia urbanística para construir viviendas dictada por la An Bord Pleanála (Autoridad de Planificación), en calidad de autoridad competente en materia de autorizaciones. Asimismo, solicitan que se declare la invalidez del artículo 28 de la Planning and Development Act 2000 (Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000; en lo sucesivo, «Ley de 2000») por ser contrario al Derecho de la Unión, en concreto a la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats y a la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación del impacto ambiental (en lo sucesivo, «EIA»), en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE, habida cuenta de que las directrices de obligado cumplimiento previstas en dicho artículo interfieren en el procedimiento de evaluación adecuada (en lo sucesivo, «EA») o EIA.

Hechos

- 5 El lugar al que se refiere la presente petición de decisión prejudicial está situado en el sur del centro de Dublín [omissis].
- 6 El Dublin Development Plan 2016-2022 (Plan de Desarrollo de Dublín 2016-2022) fue adoptado por el Dublin City Council (Ayuntamiento de Dublín), en calidad de autoridad encargada de la ordenación del territorio, el 23 de septiembre de 2016 y entró en vigor el 21 de octubre de 2016.

- 7 La elaboración de un plan de desarrollo constituye una obligación legal (artículo 9, apartado 1, de la Ley de 2000).
- 8 En el Plan de Desarrollo, el lugar se designa como «Strategic Development and Regeneration Area» (zona estratégica de desarrollo y regeneración, «SDRA») y recibe la denominación «St. Teresa's Gardens and Environs SDRA 12». La SDRA comprende, en su conjunto, dos antiguos emplazamientos industriales explotados anteriormente por Player Wills y Bailey Gibson.
- 9 En julio de 2017, el Ayuntamiento elaboró un plan marco facultativo de desarrollo para implementar la SDRA 12, en el que se proponía la creación de un parque de 0,2 hectáreas en el emplazamiento de Bailey Gibson.

Directrices ministeriales

- 10 En 2018, al amparo del artículo 28 de la Ley de 2000, se aprobaron las directrices ministeriales tituladas «Urban Development and Building Height Guidelines» (Directrices sobre la altura de los edificios y el desarrollo urbanístico), que fueron objeto de una evaluación medioambiental estratégica (en lo sucesivo, «EME»).
- 11 Las directrices no imponen la concesión de licencias, pero prevén tal posibilidad. [omissis] Las directrices exigen que exista la opción de conceder licencias aunque los objetivos específicos del plan municipal o comarcal o de los planes locales o las consideraciones medioambientales pertinentes indiquen lo contrario. Por consiguiente, las directrices se oponen a que se concluya que no se puede conceder una licencia a la luz de tales factores.
- 12 En el apartado 3.1 de las directrices de 2018 se establece claramente que, «con arreglo a la política del Gobierno, la altura de los edificios deberá incrementarse, en general, en las zonas urbanas apropiadas. Por lo tanto, se establece una presunción en favor de edificios de mayor altura en nuestros centros urbanos y en otras zonas de la ciudad [omissis]».
- 13 Es preciso señalar que este enfoque, que, a su vez, fomenta la aplicación de los denominados «Specific Planning Policy Requirements» (requisitos específicos en materia de política de ordenación; «SPPR») de carácter vinculante previstos en las directrices, se basa claramente en las políticas gubernamentales en materia de vivienda, y no en consideraciones puramente medioambientales. Así pues, en el caso de autos se plantea en concreto la cuestión de la conformidad a Derecho de las directrices de obligado cumplimiento que tienen su origen en políticas motivadas principalmente, aunque no de manera exclusiva, por consideraciones ajenas al medio ambiente.
- 14 El Requisito Específico en materia de Política de Ordenación 3 («SPPR 3») establece lo siguiente:

«Constituye un requisito específico en materia de política de ordenación que, cuando:

- A) 1. el solicitante de una licencia urbanística demuestre la manera en que una propuesta de proyecto urbanístico cumple los criterios anteriores, y
- 2. la evaluación de la autoridad encargada de la ordenación del territorio corrobore dicho cumplimiento, teniendo en cuenta los parámetros más amplios de la política nacional y estratégica establecidos en el Marco Nacional de Ordenación del Territorio y en las presentes directrices,

la autoridad encargada de la ordenación del territorio podrá aprobar dicho proyecto urbanístico aunque los objetivos específicos del plan de desarrollo o del plan local pertinentes indiquen lo contrario.»

- 15 No estoy de acuerdo con la alegación de la Autoridad de Planificación según la cual el cumplimiento de las directrices no impide ningún resultado determinado. Impide que la Autoridad de Planificación adopte una decisión en el sentido de que el plan de desarrollo excluye *per se* la concesión de la licencia. Es cierto que la Autoridad de Planificación podría, en cualquier caso, denegar la licencia por otros motivos, pero no cabe la menor duda de que, si se da tal situación, no está facultada para denegar la licencia basándose en que «los objetivos específicos del plan de desarrollo o del plan local pertinentes [indican] lo contrario».
- 16 El hecho de que el SPPR 3, letra A), esté formulado en términos que en cierta manera son potestativos es una cuestión de redacción y no de contenido, ya que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28, su cumplimiento es obligatorio. La Autoridad de Planificación afirma que los «criterios anteriores» mencionados en el SPPR 3, letra A), incluyen el cumplimiento de «los requisitos pertinentes relativos a la evaluación medioambiental, en particular la EME, la EIA, la EA y la Evaluación del Impacto Ecológico, según el caso». Sin embargo, no se responde a la cuestión de *cómo* influye el SPPR en ese proceso.
- 17 El artículo 28, apartado 1, C, de la Ley de 2000 establece que, cuando las directrices ministeriales previstas en dicho artículo contengan requisitos específicos en materia de política de ordenación, la Autoridad de Planificación deberá cumplirlos. Dicho cumplimiento es imperativo.
- 18 Por lo que respecta a los proyectos urbanísticos que cumplan los criterios indicados, con arreglo a las directrices, [omissis] la autoridad encargada de la ordenación del territorio «podrá aprobar dicho proyecto urbanístico aunque los objetivos específicos del plan de desarrollo o del plan local pertinentes indiquen lo contrario». Aunque este requisito esté formulado en términos potestativos, tiene como efecto oponerse a que la autoridad encargada de la ordenación del territorio adopte una decisión en el sentido de que el tenor del plan de desarrollo o del plan local excluye la concesión de la licencia. Tiene efecto imperativo [omissis].

- 19 La Autoridad de Planificación está obligada a cumplir dichas directrices y, por tanto, se le niega la posibilidad de resolver que el plan de desarrollo o el plan local excluye la concesión de la licencia.

Plan director

- 20 El plan director se prevé expresamente en el plan de desarrollo, cuyo apartado 2.2.8.1 establece que «el Ayuntamiento de Dublín elaborará orientaciones específicas para las zonas estratégicas de desarrollo y regeneración (SDRA) y los barrios clave, mediante [omissis] planes directores esquemáticos [omissis] [otros elementos irrelevantes para el presente asunto]». El plan de desarrollo fue objeto de [omissis] una EME, pero no así el plan director.
- 21 Los asesores de la parte coadyuvante [omissis] y el Ayuntamiento elaboraron conjuntamente un plan director para la zona, con fecha de enero de 2020. El plan director fue sometido a una EA por parte de los consultores de urbanismo del promotor el 15 de enero de 2020, pero no fue objeto de una EME. El plan director prevé la eliminación del espacio público no edificado del emplazamiento de Bailey Gibson, que se ubicará en otro lugar en una fase posterior del proyecto urbanístico con una contribución financiera del promotor.

Capacidad para adoptar el plan director

- 22 No estoy de acuerdo con la interpretación de la Autoridad de Planificación en el sentido de que el Ayuntamiento adoptó el plan director en calidad de «propietario del suelo». [omissis] Evidentemente, la adopción del plan director no se limita a la capacidad del Ayuntamiento como propietario del suelo, puesto que también contempla obras en terrenos que no son de su propiedad. Sin embargo, incluso en el supuesto de que solo se refiriera a los terrenos del Ayuntamiento, está relacionada con su función como autoridad local.
- 23 Es cierto que, con respecto a determinados proyectos urbanísticos, el Ayuntamiento es unas veces la autoridad competente y otras el promotor —distinción reflejada, por ejemplo, en el artículo [9 bis] de la Directiva 2011/92/UE relativa a la EIA, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE—. Por lo que se refiere a los proyectos urbanísticos en los terrenos de la parte coadyuvante en el presente litigio, es evidente que el Ayuntamiento no es el promotor. Sin embargo, con arreglo al Derecho interno, aunque el Ayuntamiento sea el propietario del suelo y el promotor, actúa en calidad de autoridad local [omissis].
- 24 [omissis] [Reitera, en esencia, los apartados 23 y 26]
- 25 Además, habida cuenta de que el Ayuntamiento adoptó el plan de desarrollo en calidad de autoridad encargada de la ordenación del territorio, y que prevé un plan director para la futura ordenación urbana, procede considerar asimismo que dicho

plan director [*omissis*] es jurídicamente un acto del Ayuntamiento en calidad de autoridad encargada de la ordenación del territorio. [*omissis*] [Comentarios efectuados *obiter dictum*, porque el juez ya ha constatado que el Ayuntamiento actuó como autoridad encargada de la ordenación del territorio].

- 26 En el caso de autos, debe concluirse que el Ayuntamiento aprobó el plan director en calidad de autoridad local, de autoridad encargada de la ordenación del territorio y de propietario del suelo.

Relación del plan director con el plan de desarrollo

- 27 El plan director no se elabora con arreglo a un precepto legal específico y tampoco es formalmente parte del plan de desarrollo. No obstante, el plan director se prevé expresamente en el plan de desarrollo y, en esta medida y en este sentido, se elabora «con arreglo» al plan de desarrollo exigido por la ley, es decir, se trata de una medida específica adoptada como complemento del plan de desarrollo y prevista en él.
- 28 El plan director no modifica formalmente el plan de desarrollo, sino que prevé la autorización de proyectos urbanísticos que no se ajustan al plan de desarrollo original.
- 29 El Chief Executive (funcionario superior permanente designado por nombramiento) del Ayuntamiento está facultado para actuar en relación con una amplia variedad de cuestiones en nombre del Ayuntamiento sin la aprobación expresa de los miembros electivos. Tales actuaciones son actos del Ayuntamiento y entre ellas se incluye la aprobación de los planes directores. [*omissis*] [Consideración del Derecho interno que corrobora esta conclusión].
- 30 Básicamente, el plan director supone una modificación del plan de desarrollo en el sentido de que prevé de manera expresa un conjunto de proyectos urbanísticos diferentes, en particular por lo que se refiere a la altura.

Solicitud

- 31 El 21 de enero de 2020, el promotor procedió a la consulta previa a la ordenación del territorio y, el 25 de mayo de 2020, solicitó formalmente la licencia urbanística, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico (Vivienda) y de Arrendamiento de Bienes Inmuebles Residenciales de 2016]. Esta fue la primera de las cuatro solicitudes de licencia urbanística contempladas en relación con el lugar y las inmediaciones en el plan director.
- 32 El inspector superior de urbanismo de la Autoridad de Planificación recomendó denegar la solicitud el 20 de agosto de 2020. No obstante, la Autoridad de Planificación manifestó su desacuerdo y el 14 de septiembre de 2020 concedió la

licencia para llevar a cabo el proyecto urbanístico denominado «Build to Rent» (construir para alquilar) cuyo objetivo era demoler todas las estructuras existentes en el lugar y construir cuatrocientas dieciséis viviendas en cinco bloques de una altura de dos a dieciséis pisos, así como instalaciones para los arrendatarios, un espacio no edificado común, guarderías, superficies comerciales, una subestación de la empresa de energía Electricity Supply Board (ESB) y obras conexas, como plazas de aparcamiento.

- 33 La decisión contiene múltiples referencias al plan director. En el informe del inspector se menciona en sesenta y ocho ocasiones y en la condición n.º 24 se establece, como requisito vinculante para dar efecto al plan director, el pago de una contribución financiera con respecto al proyecto urbanístico.

Condición n.º 24

- 34 La condición n.º 24 establece que el promotor abonará 4 000 euros por unidad (en su versión actualizada) a la autoridad encargada de la ordenación del territorio como contribución especial en lugar de facilitar un espacio público no edificado, en virtud del artículo 48, apartado 2, letra c), de la Ley de 2000. [omissis] [Repetido, en esencia, en el apartado 36]
- 35 Evidentemente, la condición n.º 24 da efecto al plan director. El pago tiene por objeto dar efecto al plan director y garantizar la financiación de espacio público no edificado en la zona que este abarca. Aunque [no] crea la obligación de dar pleno efecto al plan director, asigna claramente los fondos específicos que deben utilizarse para el espacio no edificado en la zona abarcada por el plan director. [omissis] [Elementos que carecen de pertinencia para las cuestiones prejudiciales planteadas].
- 36 Si bien el plan director no exige de manera específica la imposición de la condición n.º 24, la imposición de condiciones de esta naturaleza se refleja en el plan de desarrollo, que prevé (en el apartado 16.10.3) que, «aunque el espacio público no edificado normalmente se ubicará en el lugar, en determinados casos puede ser más apropiado solicitar el pago de una contribución financiera para situarlo en los alrededores». [omissis] Sin el plan director, no existiría ninguna disposición específica relativa al espacio público no edificado para el que se exige la contribución especial. La imposición de la condición n.º 24 [no] modifica el valor jurídico del plan director, pero equivale a la aplicación legalmente exigible de una medida prevista en él.

Invocación de las directrices ministeriales en la autorización de que se trata

- 37 El hecho de que la Autoridad de Planificación, en el epígrafe de su decisión relativo a la EIA, [no] mencione expresamente el SPPR 3 o las directrices sobre la altura de los edificios carece de pertinencia, tanto desde el punto de vista fáctico

como jurídico. La falta de mención expresa no equivale a la falta de consideración.

- 38 Al inicio de su decisión, en el apartado f), titulado «Motivos y consideraciones», la Autoridad de Planificación menciona las directrices sobre la altura de los edificios. Por lo tanto, de conformidad con el Derecho vigente, la Autoridad de Planificación, al realizar la EIA, *se basó*, entre otros elementos, en las directrices sobre la altura de los edificios. [omissis] [comentarios efectuados *obiter dictum*] el hecho de que las directrices sobre la altura de los edificios [no] se mencionen en el epígrafe relativo a la EIA carece de pertinencia.
- 39 Es cierto que la EIA es, ante todo, una cuestión de procedimiento y no de resultado, pero al final del procedimiento de evaluación se dicta una decisión sobre si el impacto detectado es o no aceptable desde el punto de vista medioambiental, y este aspecto está claramente relacionado con las directrices ministeriales.
- 40 Desde el punto de vista fáctico y jurídico, la Autoridad de Planificación tuvo claramente en cuenta las directrices de obligado cumplimiento en todos los aspectos de la decisión, como se desprende de los siguientes hechos:
- i) la mención específica de las directrices de obligado cumplimiento en el apartado «Motivos y consideraciones»;
 - ii) la falta de cualquier referencia en la decisión que descarte esta conclusión con respecto al apartado relativo a la EIA, y
 - iii) según reiterada jurisprudencia nacional, si la autoridad decisoria afirma que se ha considerado una cuestión, tal afirmación debe tenerse por cierta, salvo prueba en contrario.
- 41 Por consiguiente, la consideración de las directrices debe incluir el procedimiento de EIA.
- 42 El efecto práctico del carácter obligatorio de las directrices ministeriales puede variar según el caso [omissis], pero [omissis] en el presente asunto es posible demostrar el impacto de la disposición legal comparando la decisión de la Autoridad de Planificación con el informe del inspector. En el informe del inspector de 20 de agosto de 2020, se puso mayor énfasis en las cuestiones medioambientales, lo que dio lugar a que se recomendara la denegación de la solicitud. Sin embargo, la Autoridad de Planificación concedió mucha más importancia al impacto del SPPR 3 al decidir conceder la licencia el 14 de septiembre de 2020. Por consiguiente, aunque el cumplimiento de las directrices [no] predetermina totalmente el resultado, debido a la posibilidad de que pueda denegarse la licencia sobre la base de cualquier otra circunstancia, inclina el análisis claramente a favor de la concesión de la licencia, como ocurrió en el caso de autos.

Marco jurídico pertinente

- 43 En el anexo de la resolución, se resume [y] figura una lista de las disposiciones jurídicas nacionales, internacionales y de la Unión pertinentes, junto con los enlaces web.

Motivos de impugnación pertinentes

- 44 Tras la resolución n.º 1, que desestimó varias alegaciones, siguen existiendo dos motivos de impugnación.
- 45 Según el primer motivo de impugnación, la decisión se basó en un plan director que no había sido objeto de una EME.
- 46 Conforme al segundo motivo de impugnación, el requisito legal de cumplir las directrices ministeriales supone una infracción de la Directiva relativa a la EIA [omissis]. Las partes recurrentes se oponen al artículo 28, apartado 1, C, de la Ley de 2000, que establece que, cuando las directrices contengan requisitos específicos en materia de política de ordenación, la Autoridad de Planificación deberá cumplirlos. En el presente asunto, se plantea principalmente una cuestión de interpretación y si la Directiva relativa a la EIA [omissis] se opone a que se tengan en cuenta las políticas nacionales obligatorias. El presente asunto se centra en un tipo particular de política, ya que el apartado 3.1 de las directrices de 2018, que, a su vez, fomenta la aplicación de los SPPR vinculantes previstos en ellas, se basa en las políticas gubernamentales en materia de vivienda y no en consideraciones puramente medioambientales. [omissis] [Repetición y elementos que carecen de pertinencia para las cuestiones prejudiciales planteadas].
- 47 Las partes recurrentes sostienen que las directrices «predeterminaron» el resultado. Aunque tal afirmación resulte algo exagerada, ciertamente las directrices sugirieron en gran medida el resultado. Como ya se ha señalado, esto está claro si se compara con el informe del inspector, que puso un mayor énfasis en consideraciones medioambientales.

Cuestiones de Derecho de la Unión suscitadas

- 48 A mi juicio, de los motivos de fondo que se han señalado anteriormente dimanaban varias cuestiones de Derecho de la Unión y, por mi parte, considero que resulta apropiado, en todo caso, remitirlas al Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 267 TFUE.

Primera cuestión prejudicial

- 49 La primera cuestión prejudicial tiene el siguiente tenor:

¿Tiene por efecto el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE que el concepto de «planes y programas [...], así como cualquier modificación de los mismos [...] cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local [...]», incluya un plan o programa elaborado o adoptado conjuntamente por una autoridad local y un promotor del sector privado en calidad de propietario de los terrenos adyacentes a los de la autoridad local?

- 50 Las partes recurrentes consideran que los planes o programas, tal como se definen en el artículo 2, letra a), elaborados por una autoridad local están sujetos a las obligaciones previstas en la Directiva 2001/42 relativa a la EME. No importa si la elaboración del plan corresponde exclusivamente a la autoridad o si se elabora en colaboración con un promotor o con su asistencia. Las obligaciones y el efecto de la Directiva son los mismos. Si el requisito de cumplir las obligaciones que le incumben pudiera evitarse o eludirse elaborando en colaboración un plan o programa conjunto, se menoscabaría completamente el objetivo de la Directiva.
- 51 La Autoridad de Planificación considera que debe responderse negativamente.
- 52 Sin embargo, la Autoridad de Planificación [no] responde directamente a la cuestión suscitada y hace una amalgama con la segunda, de modo que repetir su respuesta solo crearía confusión.
- 53 Las partes recurridas que representan al Estado consideran que, habida cuenta de que la High Court ha concluido que la elaboración o adopción del plan director incumbía al Ayuntamiento de Dublín, como autoridad local y autoridad encargada de la ordenación del territorio, y que estaba previsto en el plan de desarrollo, se cumple el primer guion de la definición de «planes y programas» que figura en el artículo 2, letra a), de la Directiva relativa a la EME.
- 54 De la respuesta del Estado parece deducirse que la primera cuestión debería responderse afirmativamente. Sin embargo, [omissis] la respuesta propuesta a la segunda cuestión [omissis] [contenida en su respuesta a la primera cuestión] parece [omissis] contradecirse con la respuesta formal del Estado a la segunda cuestión que se expone a continuación.
- 55 La parte coadyuvante propuso responder negativamente, pero también parece que trató de responder a la segunda cuestión y no a la primera [omissis].
- 56 Propongo responder afirmativamente a la cuestión. Una interpretación teleológica de la Directiva lleva a la conclusión de que un plan elaborado por una autoridad local junto con otra entidad debería ser tratado de manera análoga al plan elaborado únicamente por una autoridad local.
- 57 Esta cuestión prejudicial se plantea porque en la vista se afirmó que los planes elaborados de manera conjunta no estaban comprendidos en el primer guion de la definición de «planes y programas» del artículo 2, letra a), y si se responde

negativamente, no puede prosperar la alegación de las partes recurrentes basada en la Directiva relativa a la EME.

Segunda cuestión prejudicial

58 La segunda cuestión prejudicial tiene el siguiente tenor:

¿Tiene por efecto el artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE que el concepto de «planes y programas [...], así como cualquier modificación de los mismos [...] que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas», incluya un plan o programa expresamente previsto por un plan de desarrollo de una autoridad local exigido por la ley (plan de desarrollo que se ha elaborado en virtud de una disposición legal), bien en general o cuando el plan de desarrollo establezca que la autoridad local «elaborará orientaciones específicas para las zonas estratégicas de desarrollo y regeneración [...] mediante los mecanismos apropiados de los planes locales [...] planes directores esquemáticos y planes locales de mejora del medio ambiente»?

59 Las partes recurrentes consideran que la elaboración del plan director constituye una obligación que incumbe a la autoridad encargada de la ordenación del territorio en virtud de lo dispuesto en la Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000, en su versión modificada. El plan director debe definir el marco de desarrollo de la zona a la que se refiere y, de hecho, ha cumplido este requisito.

60 La Autoridad de Planificación considera que debe responderse negativamente[. En su opinión] el concepto de «planes y programas», según se define en el artículo 2, letra a), de la Directiva relativa a la EME, no incluye un plan o programa previsto por un plan de desarrollo exigido por la ley cuando su elaboración no sea en sí misma legalmente obligatoria y dicho plan o programa no sea vinculante y no contenga condiciones o criterios que deban cumplir las futuras autorizaciones y no produzca efectos jurídicos vinculantes.

61 Las partes recurridas que representan al Estado estiman que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los planes o programas cuya adopción [*omissis*] se rige por disposiciones legales o reglamentarias nacionales que determinan las autoridades competentes para adoptarlos y el procedimiento para elaborarlos deben considerarse «exigidos» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva. Por consiguiente, de forma hipotética, las partes recurridas que representan al Estado consideran que un plan o programa adoptado por una autoridad local, cuya adopción esté expresamente prevista o contemplada por el plan de desarrollo de dicha autoridad local, estaría comprendido en la definición de plan o programa del artículo 2, letra a).

62 [*omissis*]. [Consideraciones pertinentes para las cuestiones resueltas anteriormente por el presidente de la sala].

- 63 La parte coadyuvante considera que el concepto de «planes o programas», en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE, no incluye un plan o programa previsto por un plan de desarrollo exigido por la ley cuando la elaboración de tal plan o programa no sea en sí misma legalmente obligatoria y dicho plan o programa no pueda producir efectos jurídicos vinculantes.
- 64 Propongo responder afirmativamente a la cuestión. Aunque el plan director no sea un instrumento jurídico vinculante, está expresamente previsto en el plan de desarrollo exigido por la ley, que tiene valor jurídico y está elaborado con arreglo a una disposición de legislación primaria. Ello crea un vínculo suficiente con las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas para concluir que el plan director viene exigido por dichas disposiciones.
- 65 Esta cuestión prejudicial se plantea porque, si se responde negativamente, no puede prosperar la alegación de las partes recurrentes basada en la Directiva relativa a la EME.

Tercera cuestión prejudicial

- 66 La tercera cuestión prejudicial tiene el siguiente tenor:

¿Tiene por efecto el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE que el concepto de «planes y programas [...] que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE [...]» incluya un plan o programa que no sea en sí mismo vinculante pero que esté expresamente previsto en un plan de desarrollo exigido por la ley y vinculante, o que proponga o prevea en efecto la modificación de un plan que fue objeto de una evaluación medioambiental estratégica?

- 67 Las partes recurrentes consideran que procede responder afirmativamente, en la medida en que el plan director está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, de la [Directiva] 2001/42/CE, habida cuenta de que se ha elaborado con respecto a la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y de que establece el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en el anexo II de la Directiva 85/337/CEE del Consejo.
- 68 La Autoridad de Planificación considera que el concepto de «planes y programas», para los fines establecidos en el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva relativa a la EME, no incluye un plan o programa —como el plan director— que: a) no es vinculante, b) no establece el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva relativa a la EIA y no limita el margen de discrecionalidad de la autoridad competente

encargada de decidir sobre la autorización de dichos proyectos y c) no modifica un plan que fue objeto de una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva relativa a la EME.

- 69 Las partes recurridas que representan al Estado consideran que, habida cuenta de que la High Court ha concluido que el plan director «no es directamente vinculante en Derecho» y que «no modifica formalmente el plan de desarrollo», no modifica un plan que fue objeto de una EME (es decir, el plan de desarrollo). Tampoco puede considerarse que el plan director establece el marco para la autorización en el futuro de [omissis] proyectos en el sentido de los principios enunciados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que interpreta el artículo 3, apartado 2, letra a), de la Directiva relativa a la EME.
- 70 La parte coadyuvante considera que, en la medida en que el plan director contiene un plan indicativo que muestra el posible desarrollo en lugares conectados, y, en particular, muestra la altura de los edificios que se prevé construir en dichos lugares, se ajusta a las Directrices sobre la altura de los edificios y el desarrollo urbanístico publicadas por el Ministro de Vivienda, Ordenación del Territorio y Administraciones Locales (que fueron objeto de una EME). El plan director no limita el margen de discrecionalidad de la autoridad competente para evaluar una solicitud de autorización de un proyecto.
- 71 Propongo responder afirmativamente a la cuestión. El objetivo del plan director es establecer el marco para la autorización en el futuro de proyectos. Habida cuenta de que el plan director está previsto en el plan de desarrollo exigido por la ley, y se menciona claramente en el informe del inspector y, por lo tanto, en el procedimiento de la concesión efectiva de la autorización de que se trata, existe una relación suficiente entre el plan director y el establecimiento de un marco para la autorización en el futuro de proyectos y, como consecuencia, entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 3, apartado 2, letra a). Esta afirmación se ve corroborada por el hecho de que el plan director contempla la modificación de [más] resultados por lo que se refiere al desarrollo que el plan de desarrollo exigido por la ley, y de que la autorización efectivamente concedida refleja en cierta medida la modificación de estos resultados, en lugar del plan formal de desarrollo exigido por la ley.
- 72 Esta cuestión prejudicial se plantea porque, si se responde negativamente, no puede prosperar la alegación de las partes recurrentes basada en la Directiva relativa a la EME.

Cuarta cuestión prejudicial

- 73 La cuarta cuestión prejudicial tiene el siguiente tenor:

¿Tiene por efecto el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE impedir que, en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, la autoridad competente tenga en cuenta políticas gubernamentales de carácter

obligatorio —en particular aquellas no exclusivamente basadas en criterios medioambientales— que definan, en determinadas circunstancias, situaciones en las que no procede excluir la concesión de una licencia?

- 74 Las partes recurrentes consideran que procede responder afirmativamente y, en particular, que el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92/UE [*omissis*] [se opone] a que, en el procedimiento de EIA, una autoridad competente [tenga en cuenta] [*omissis*] políticas gubernamentales de carácter obligatorio que no se basen exclusivamente en criterios medioambientales.
- 75 La Autoridad de Planificación considera que la Directiva relativa a la EIA no se opone a que la autoridad competente tenga en cuenta, en el procedimiento de EIA, la política del Gobierno sobre la altura de los edificios, política que ha sido objeto de una evaluación medioambiental con arreglo a la Directiva relativa a la EME. Tal prohibición no se desprende del tenor del artículo 2, apartado 1, de la Directiva relativa a la EIA ni de ninguna otra de sus disposiciones. La evaluación por parte de la autoridad competente de los efectos significativos en el medio ambiente se basa en juicios de valor y dependientes del contexto sobre lo que resulta importante, deseable o aceptable en relación con las modificaciones introducidas por el proyecto en cuestión a la luz de sus circunstancias específicas.
- 76 Las partes recurridas que representan al Estado consideran que la Directiva relativa a la EIA no se opone a que, en un procedimiento integrado de EIA llevado a cabo paralelamente a otras evaluaciones para decidir sobre una solicitud de autorización de un proyecto, la autoridad competente tenga en cuenta la política nacional de ordenación en cuanto a la altura de los edificios (que ha sido objeto de una EME con arreglo a la Directiva 2001/42/CE). Los SPPR contenidos en las directrices aprobadas con arreglo al artículo 28 C de la Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000 (en su versión modificada) son requisitos en materia de política. No resultan decisivos para el resultado de una solicitud de autorización de un proyecto y no tienen consecuencia alguna respecto a la exigencia de realizar una EIA de conformidad con la parte X de la Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000 (en su versión modificada). Por otro lado, las directrices de que se trata en el presente asunto [*omissis*] establecen expresamente que el SPPR 3 está sujeto a los requisitos relativos a la evaluación medioambiental exigidos por el Derecho de la Unión, en particular la EIA, y, en cualquier caso, el tenor del SPPR 3 no es imperativo.
- 77 La parte coadyuvante considera que las autoridades competentes pueden tener en cuenta las directrices publicadas por un Estado miembro que contengan criterios de gestión del desarrollo urbanístico con respecto a la altura de los edificios de los proyectos urbanísticos residenciales y que no sean, en sí mismas, obligatorias ni resulten decisivas para determinar el resultado de la EIA, cuando dichas directrices hayan sido objeto de una EME en el sentido de la Directiva 2001/42/CE.

- 78 Propongo responder afirmativamente a la cuestión. El objeto y la finalidad de la Directiva relativa a la EIA es identificar el impacto sobre el medio ambiente, definido de manera amplia, para poder formar un juicio objetivo, basado en el medio ambiente, en cuanto a su posible aceptabilidad. Una disposición de Derecho interno que exige que el procedimiento general de ordenación del territorio, incluido el procedimiento de EIA, sea conforme con un instrumento de actuación política (denominado «directriz», pero *de facto* carácter obligatorio) adoptado por el Gobierno central y basado, en gran medida, en consideraciones sociales y económicas, y no puramente medioambientales, menoscaba dicha finalidad. Carece de relevancia que el instrumento ministerial no ordene la concesión de la licencia porque influye en el procedimiento de tal manera que resulta probable de que dé lugar a tal resultado en numerosos asuntos como el presente.
- 79 Esta cuestión prejudicial se plantea porque, si se responde afirmativamente, la legislación nacional pertinente no es conforme con el Derecho de la Unión y la decisión adoptada con arreglo a dicha legislación es inválida.
- 80 [omissis]:
- i). [omissis]
- ii). [omissis]
- [omissis] [Repetición de las cuestiones prejudiciales planteadas en los apartados 49, 58, 66 y 73]

ANEXO — ENLACES WEB

Derecho de la Unión

[omissis]

Jurisprudencia de la Unión

[omissis]

Derecho internacional

[omissis]

Derecho nacional (y normativa conexas)

- i) Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico de 2000, en su versión modificada.

[omissis]

- ii) Local Government Act 2001 (Ley de Gobierno Local de 2001), en su versión modificada.

[*omissis*]

- vii) Ley de Ordenación y Desarrollo Urbanístico (Vivienda) y Arrendamiento de Bienes Inmuebles Residenciales de 2016, en su versión modificada.

[*omissis*]

- viii) Plan de Desarrollo de Dublín 2016-2022.

[*omissis*]

- ix) The Dublin City Council Masterplan for Player Wills, Dublin City Council and Bailey Gibson Lands (Plan Director del Ayuntamiento de Dublín para Player Wills, el Ayuntamiento de Dublín y Bailey Gibson), 2017

[*omissis*]

- x) Urban Development and Building Heights Guidelines for Planning Authorities (Directrices sobre la altura de los edificios y el desarrollo urbanístico para las autoridades encargadas de la ordenación del territorio), diciembre de 2018.

[*omissis*]

Jurisprudencia nacional

[*omissis*]

- xii) Resolución Kerins/An Bord Pleanala (n.º 1) [2021] IEHC 369, [2021] 5 JIC 3102 (no publicada, High Court, 31 de mayo de 2021).

[*omissis*]

- xiii) Resolución Kerins/An Bord Pleanala (n.º 2) [2021] IEHC 612, (no publicada, High Court, 4 de octubre de 2021).

[*omissis*]

[*omissis*] [Auto de remisión de las cuestiones prejudiciales expuestas]

[*omissis*] [Identidad del Secretario de la High Court]

[*omissis*] [Nombres de los representantes de las partes]