

Asunto C-721/21

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

26 de noviembre de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Fecha de la resolución de remisión:

4 de octubre de 2021

Demandante:

Eco Advocacy CLG

Demandada:

An Bord Pleanála (Comisión de Ordenación del Territorio, Irlanda)

Coadyuvante:

Keegan Land Holdings

Amici curiae:

An Taisce — The National Trust for Ireland

ClientEarth AISBL

[*omissis*]

[Número de referencia nacional]

[*omissis*] [Nombre del magistrado presidente]

[*omissis*] [Nombres de las partes que figuran en el encabezado, incluida la referencia al auto de admisión de los dos *amici curiae*]

[*omissis*]

[*omissis*] [Trámites ante el órgano jurisdiccional remitente previos a la adopción de la resolución de remisión]

[*omissis*] [Identificación del secretario de la High Court (Tribunal Superior)]

[*omissis*] [Lista de declaraciones testificales juradas aportadas como elementos probatorios]

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

HIGH COURT

PROCEDIMIENTO DE RECURSO

[*omissis*] [Números de referencia nacionales]

EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 50 DE LA

**PLANNING AND DEVELOPMENT ACT 2000 (LEY DE ORDENACIÓN
TERRITORIAL Y URBANISMO DE 2000), EN SU VERSIÓN
MODIFICADA**

EN EL LITIGIO ENTRE

ECO ADVOCACY CLG

PARTE DEMANDANTE

Y

AN BORD PLEANÁLA (Comisión de Ordenación del Territorio)

PARTE DEMANDADA

Y

KEEGAN LAND HOLDINGS LIMITED

PARTE COADYUVANTE

Y POR MANDATO JUDICIAL

AN TAISCE — THE NATIONAL TRUST FOR IRELAND

Y

CLIENTEARTH AISBL

AMICI CURIAE

(N.º 2)

SENTENCIA de [omissis] [magistrado presidente] dictada el lunes 4 de octubre de 2021**Objeto del litigio**

- 1 Se trata de un procedimiento de revisión judicial en el que se ha impugnado por la vía del recurso la validez de una licencia concedida por la demandada, la Comisión de Ordenación del Territorio (en lo sucesivo, «Comisión») a la parte coadyuvante y promotor para un proyecto de construcción de viviendas en Trim, Co. Meath (Condado de Meath). Dicho proyecto consiste en la construcción de 320 viviendas en Charterschool Land, Manorlands, en las proximidades de la zona especial de conservación y la zona de protección especial del río Boyne y el río Blackwater.

Hechos

- 2 Ya se habían rechazado anteriormente diversos proyectos en el lugar. En 2008 se denegó la licencia a un proyecto por no incluir sistemas de drenaje sostenible.
- 3 En 2009 se rechazó un proyecto, en este caso, por la deficiente calidad del diseño, habida cuenta de que el lugar es una zona prominente de [omissis] la localidad de Trim, de interés histórico patrimonial, aledaña a un espacio de potencial arqueológico y de conservación arquitectónica.
- 4 En 2011 volvió a rechazarse un proyecto de desarrollo urbanístico por problemas de diseño y por haberse llegado a la conclusión de que no reunía las condiciones adecuadas de urbanización.
- 5 Los terrenos habían sido destinados originalmente a uso comercial o industrial [omissis] pero desde ese momento se recalificaron para uso residencial.
- 6 El 3 de septiembre de 2019 tuvo lugar una reunión previa de planificación entre la parte coadyuvante (promotor del proyecto) y la autoridad local, el Meath County Council (Consejo del Condado de Meath) (en lo sucesivo, «Consejo»).
- 7 En noviembre de 2019 se elaboró un primer informe de evaluación previa a efectos de determinar la necesidad de una evaluación adecuada.
- 8 El 20 de diciembre de 2019, la parte coadyuvante solicitó un dictamen previo a la planificación que estableciese si el proyecto podía considerarse una urbanización estratégica.
- 9 El 13 de febrero de 2020 tuvo lugar una reunión previa de planificación entre el promotor y la Comisión, que, el 2 de marzo de 2020, decidió que debía estudiarse más a fondo o modificarse la solicitud del proyecto.

- 10 El 7 de abril de 2020, el National Parks and Wildlife Service (Servicio de Parques Nacionales y Fauna) adoptó objetivos de conservación para la zona especial de conservación del río Boyne y el río Blackwater.
- 11 En junio de 2020 se elaboró un segundo informe de evaluación previa a efectos de determinar la necesidad de una evaluación adecuada.
- 12 La solicitud formal de licencia urbanística en el caso de autos se presentó el 8 de julio de 2020.
- 13 En el diseño se previó que, en la fase operativa del lugar, las aguas de escorrentía superficiales se recogerían en el subsuelo en depósitos de almacenamiento de atenuación a los que se añadirían dispositivos adecuados de control del flujo que se instalarían en la boca de acceso de cada depósito. Además, se contemplaba la instalación de un separador de derivación de clase 1 en una tubería de admisión en todos los depósitos para el tratamiento de las aguas superficiales y la eliminación de los potenciales contaminantes antes de entrar en el depósito y, en última instancia, antes de su vertido. El agua se vierte a un arroyo, afluente del Boyne, situado a unos 100 metros al sur del proyecto.
- 14 El propio río Boyne se encuentra aproximadamente a 640 metros al norte del proyecto. Forma parte de la zona especial de conservación y la zona de protección especial del río Boyne y el río Blackwater (número de referencia 004232), en las que el interés característico es el marlín pescador (*Alcedo atthis*) [A229].
- 15 La zona especial de conservación del río Boyne y del río Blackwater (número de referencia 002299) está situada a unos 700 metros al norte del lugar. Los intereses característicos del sitio son las turberas bajas alcalinas [7230], los bosques aluviales de *Alnus glutinosa* y *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) [91E0], la lamprea de río (*Lampetra fluviatilis*) [1099], el salmón (*Salmo salar*) [1106] y la nutria (*Lutra lutra*) [1355].
- 16 En julio de 2020 se elaboró un informe de evaluación previa sobre la necesidad de llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental («EIA»), así como una evaluación de impacto ecológico que incluía una serie de propuestas de medidas de mitigación. Además, se presentó un informe de evaluación previa de conformidad con la Directiva sobre los hábitats en el que se concluía que no se producirían efectos negativos en los espacios Natura 2000.
- 17 La demandante y otros organismos presentaron observaciones acerca de la solicitud de licencia.
- 18 El 11 de agosto de 2020 se presentó un documento en nombre de An Taisce [National Trust for Ireland (Fundación Nacional para Irlanda) un organismo de consulta en materia de ordenación territorial previsto por ley y primer *amicus curiae* incorporado por mandato judicial] en la que se señalaban los posibles efectos del proyecto en los lugares europeos.

- 19 El 31 de agosto de 2020, el Director Ejecutivo del Consejo presentó su informe en relación con la solicitud.
- 20 [omissis] En lo que respecta al Consejo, su departamento de patrimonio elaboró un documento con el título «Comments Screening Statement for Appropriate Assessment and EcIA for residential development Charterschool Land, Manorlands, Trim, Co. Meath» (Declaración de comprobación previa a la evaluación adecuada y de impacto ecológico del proyecto de urbanización residencial de Charterschool Land, Manorlands, Trim, Condado de Meath) de fecha de 30 de agosto de 2020.
- 21 [omissis] Algunos de los aspectos más destacados son los siguientes [omissis]:
- a) Los hábitats del sitio no son utilizados por los intereses característicos en el lugar europeo asociado.
 - b) No se han evaluado el alcance ni el impacto acumulativo de la eliminación de los setos.
 - c) Se ha retrasado el período de estudio del murciélago en la temporada activa de esta especie y no se aporta información sobre la utilización [del sitio] por los murciélagos durante la primavera, cuando los nidos están activos.
 - d) La presencia de murciélagos estuvo dominada por el murciélago enano común, seguido del murciélago de Cabrera, con un nivel limitado de otras especies, incluidos el murciélago de Leisler y el murciélago acuático (*Myotis daubentonii*).
 - e) La agrupación de murciélagos es una característica de relevancia del lugar.
 - f) Se exponen una serie de medidas de mitigación en la evaluación del impacto ecológico en el apartado 6.1.
 - g) Dichas medidas de mitigación deberán aplicarse bajo la supervisión de especialistas en ecología y en murciélagos debidamente cualificados.
 - h) Los setos y árboles no deben ser retirados durante la temporada de anidación.
 - i) Las medidas preventivas deben detallarse en el plan de gestión medioambiental de la construcción para garantizar que no se introduzcan especies alóctonas invasoras. Estas medidas deberán adecuarse al documento de la autoridad nacional de carreteras (The Management of Noxious Weeds and Non-Native Invasive Plant Species on National Roads [Gestión de las malas hierbas y de las especies de plantas alóctonas invasoras, 2010) y tener en cuenta las directrices de gestión de mejores prácticas elaboradas por Invasive Species Ireland [Especies Invasoras Irlanda] [omissis].

- 22 En lo que respecta al tratamiento de aguas, la [funcionaria del departamento de patrimonio] autora del informe señaló que el agua se conducía desde un depósito de atenuación situado en el sitio hasta un arroyo, afluente del río Boyne situado a 100 metros al sur. A ese respecto, añadía a continuación: «Por lo que respecta a la evaluación adecuada[,] la Comisión debe cerciorarse de la eficacia del plan de sistemas de drenaje sostenible y de la gestión de las aguas superficiales en el lugar, al objeto de garantizar que no se afecte de manera significativa (directa o indirectamente) a los intereses característicos de ninguno de los espacios Natura 2000 (lugares europeos), ya sea a causa de este proyecto individualmente o en combinación con otros planes o proyectos».
- 23 El informe del Director Ejecutivo [del Consejo] [de] 31 de agosto de 2020 [omissis] se publicó de conformidad con lo previsto en el artículo 8, apartado 5, letra a), de la Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 [Ley de ordenación territorial y urbanismo (vivienda) y arrendamientos residenciales de 2016]. La sección 7.13 del informe [omissis] reproduce literalmente los problemas señalados por la responsable de patrimonio del Consejo.
- 24 En cuanto a la alegación formulada en nombre de An Taisce, [omissis] de 11 de agosto de 2020, [y] que redactó la Sra. [omissis]D[omissis], Planning and Environmental Policy Officer (Funcionaria de Ordenación territorial y Política Ambiental), señalaba lo siguiente [omissis]
- 25 [omissis]: «Un arroyo discurre aproximadamente a unos 100 [metros] del límite del lugar y desemboca en el río Boyne. El Boyne, además de haberse designado zona especial de conservación y zona de protección especial [omissis], suministra agua potable a Trim. An Taisce muestra su inquietud respecto a que la calidad del agua de este arroyo pueda degradarse como resultado [de] las obras propuestas. Según los planes, la intención es que los desagües pluviales viertan las aguas de superficie al arroyo, que se filtraría parcialmente en depósitos de atenuación. Debe observarse la posibilidad de que el arroyo sea una zona de desove de truchas, y que su posible deterioro ecológico no se haya tenido debidamente en cuenta en la evaluación del impacto ecológico». Cabe subrayar, en concreto, que tampoco se abordó posteriormente de forma individual el comentario de An Taisce en cuanto a que la filtración solo era «parcial».
- 26 El 6 de octubre de 2020 la inspectora de la Comisión recomendó en su informe que se concediera la licencia y concluyó, una vez se procedió a la evaluación del impacto ambiental y a la evaluación previa a efectos de determinar la necesidad de una evaluación adecuada, que no era necesaria una evaluación integral.
- 27 La plantilla que usó la inspectora en el anexo A de su informe emplea un formato de evaluación del impacto ambiental que difiere en aspectos esenciales del anexo III de la Directiva EIA. La Comisión sugirió (a última hora, más bien [omissis]) que, si se buscaban, podían encontrarse en el informe de la inspectora los epígrafes pertinentes del anexo III de esta Directiva, aunque esto no resulta

aceptable; la correspondencia entre el anexo III y el informe de la inspectora parece demasiado opaca.

- 28 Volviendo a la forma en que la inspectora abordó las alegaciones de An Taisce y del Consejo, en la sección 12 de su informe se refiere a la evaluación adecuada. En el apartado 12.1 se refiere a la alegación sobre la evaluación previa. En el apartado 12.2 se describe el proyecto de urbanización, y en el apartado 12.3 se señala la proximidad de los lugares europeos y de los intereses característicos. En los apartados 12.4 y 12.5 se describen los objetivos de conservación de los lugares europeos. En el apartado 12.6 se señala la ubicación del martín pescador a lo largo del sistema del Boyne y el Blackwater, y afirma que no se han identificado en el lugar hábitats asociados a esta especie. Afirma que el diseño del tratamiento de las aguas superficiales tiene en cuenta el alcance y la naturaleza del proyecto propuesto y asegura que se construirá [y] operará una carretera «de acuerdo con las características ambientales estándar asociadas a un desarrollo residencial». Asegura que no tendría potenciales efectos adversos en la calidad del agua y por lo tanto tampoco en los intereses protegidos de la zona especial de conservación y la zona de protección especial.
- 29 Se menciona la alegación presentada en nombre de An Taisce, respecto a la que la inspectora comenta lo siguiente: «Entre los intereses característicos de la zona especial de conservación del río Boyne y el río Blackwater no figura la trucha. En mi opinión, no hay posibilidad de que se produzca ningún impacto en el río Boyne por las conexiones hidrológicas a través de las vías de aguas superficiales, subterráneas y residuales y, por lo tanto, no existe la posibilidad de que el proyecto propuesto cause efectos negativos en los intereses que deben tomarse en consideración en la zona especial de conservación del río Boyne y el río Blackwater.»
- 30 La misma conclusión en cuanto a la ausencia de tales efectos se repite en el apartado 12.7 respecto a ambos lugares europeos; y en el apartado 12.8 se concluye que no es necesaria la evaluación adecuada, después de haberse procedido a la evaluación previa.
- 31 El informe [de la inspectora] incluye una serie de condiciones propuestas como, por ejemplo[,] [omissis] la condición 14, que exige un acuerdo con el Consejo para la aplicación de sistemas de drenaje sostenible; y, aunque cabría acaso observar cierta relación entre algunas de las condiciones y algunos de los aspectos planteados, ni la Comisión ni su inspectora abordan esos aspectos con una motivación expresa y detallada. Ni siquiera la exigencia de acordar un sistema de drenaje sostenible con el Consejo responde concretamente al argumento de este en cuanto a que la Comisión (es decir, la autoridad competente que concede la licencia al proyecto) debe cerciorarse de la idoneidad del sistema.
- 32 Así pues, las alegaciones formuladas no se abordaron de forma individual, lo que plantea la cuestión de si la autoridad competente está obligada a ofrecer una motivación expresa y detallada que pueda disipar cualquier duda científica

razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar europeo en cuestión, y que disipe de forma expresa e individual todas y cada una de las dudas planteadas al respecto durante el proceso de participación del público.

- 33 El 22 de octubre de 2020, la Comisión dio instrucciones para conceder la licencia con carácter general, siguiendo la recomendación de la inspectora, y el 27 de octubre de 2020 se concedió formalmente la licencia mediante decisión de la Comisión con arreglo al procedimiento de desarrollo estratégico de urbanización.
- 34 La Comisión no mencionó explícitamente en qué documentos exactamente [omissis] [se incluía] la motivación a efectos de la evaluación del impacto ambiental y la evaluación adecuada. Da la impresión de que se pretendió que la motivación se incluyese en el informe de la inspectora, en el apéndice A del documento, y los informes presentados por el promotor donde los menciona la inspectora, lo que, presumiblemente, pretendía ser un modo de adopción de ese contenido.
- 35 [omissis] En el caso de autos la pretensión principal es la obtención de un auto de *certiorari* contra la decisión de 27 de octubre de 2020.
- 36 [omissis] [Fases del procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente]
- 37 [omissis] He resuelto dejar pendiente la decisión, y en la primera de las causas entre Eco Advocacy CLG y An Bord Pleanála (n.º 1) [2021] IEHC 265 (no publicada, High Court, 27 de mayo de 2021), he desestimado ciertas objeciones preliminares al recurso y he desestimado el recurso en cuanto se basaba en el Derecho interno [omissis] [y] determinadas cuestiones de Derecho de la Unión. He resuelto [omissis] remitir las restantes cuestiones de Derecho de la Unión al TJUE con arreglo al artículo 267 TFUE.
- 38 [omissis] An Taisce y ClientEarth [omissis] [se incorporaron] en calidad de *amici curiae* el 27 de julio de 2021. [omissis] [Observaciones del juez sobre las alegaciones]

Marco jurídico aplicable

- 39 En el apéndice a la sentencia figura una lista del marco jurídico pertinente de la Unión, internacional y nacional, junto con sus enlaces a los sitios web de Internet.

Motivos de recurso pertinentes

- 40 [omissis], el resto de motivos de recurso [omissis] se resumen del modo siguiente:
- a) Ni la Comisión ni la inspectora examinaron debidamente determinadas cuestiones que deben examinarse en virtud de la Directiva EIA.
 - b) No [omissis] se ha hecho constar de manera expresa en qué documentos exactamente se incluye la motivación de la autoridad competente.

- c) La Comisión no abordó expresamente todos los epígrafes y subtítulos en concreto del anexo III de la Directiva EIA.
- d) La Comisión no tuvo debidamente en cuenta las medidas de mitigación en la fase de evaluación previa, en contra de lo previsto en la Directiva sobre los hábitats.
- e) La Comisión no disipó todas las dudas científicas planteadas en relación con la integridad de los lugares europeos al no abordar las alegaciones y cuestiones planteadas por An Taisce y por el Consejo.

Cuestiones de Derecho de la Unión suscitadas

- 41 [omissis] En mi opinión, las seis cuestiones [omissis] relativas a la interpretación del Derecho de la Unión y que resultan necesarias para la resolución del asunto se derivan de los motivos de fondo identificados anteriormente, y me parece oportuno [omissis] someter el asunto al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE.
- 42 Ni la parte coadyuvante ni el Estado han formulado alegaciones específicas en respuesta a las cuestiones planteadas, de modo que reproduciré a continuación las alegaciones de las demás partes.

Primera cuestión prejudicial

- 43 La primera cuestión es la siguiente:

¿Tienen por efecto el principio general de primacía del Derecho de la Unión o el principio de cooperación leal, bien con carácter general o bien específicamente en el contexto del Derecho medioambiental, que, cuando se interpone un recurso por el que se impugna la validez de un acto administrativo invocando, expresa o tácitamente, un instrumento concreto de Derecho de la Unión, pero sin indicar las disposiciones de dicho instrumento que han sido infringidas o sin invocar una interpretación precisa, el órgano jurisdiccional nacional ante el que se interpone el recurso debe o puede examinar dicho recurso, pese a que una norma procesal nacional exija que las infracciones concretas de que se trate se expongan en los escritos de la parte demandante?

- 44 La demandante considera que la respuesta a esta cuestión debe ser afirmativa. En el caso de autos la demandante ha impugnado las evaluaciones llevadas a cabo, invocando la Directiva EIA y la Directiva sobre los hábitats. Denuncia en concreto que dichas evaluaciones no se han hecho públicas. Y, específicamente, que no consta en la evaluación previa a efectos de determinar la necesidad de evaluación del impacto ambiental ni el razonamiento, ni las consideraciones ni las cuestiones examinadas. La licencia se concedió en base a estos motivos, sin que se solicitasen más datos. [omissis] Se alega que no puede privarse a la demandante de sus derechos en virtud del artículo 11 de la Directiva EIA por el mero hecho de

no mencionar el artículo 4 de la Directiva EIA o el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats. Tales obligaciones se derivan únicamente de dichas disposiciones.

- 45 La Comisión sostiene que, en virtud del Derecho de la Unión, los órganos jurisdiccionales nacionales están *facultados* para plantear de oficio cuestiones de Derecho de la Unión en determinadas circunstancias, pero no están *obligados* a hacerlo. Al decidir si ejercer o no esta facultad discrecional de oficio, el órgano jurisdiccional nacional podrá tener en cuenta válidamente normas del Derecho procesal nacional que exijan que las infracciones concretas invocadas deban figurar en los escritos de la parte, e inadmitir el recurso.
- 46 Ambos *amici curiae* sostienen que los órganos jurisdiccionales nacionales están *facultados* para plantear de oficio cuestiones de Derecho de la Unión en determinadas circunstancias, y están *obligados* a hacerlo cuando, en caso contrario, se pueda dar lugar a que no se subsane una infracción del Derecho de la Unión. Al decidir si los plantea de oficio, deberán tener en cuenta todos los escritos de las partes. Añaden que corresponde asimismo al órgano jurisdiccional nacional proteger los derechos de las partes valiéndose de las normas procesales nacionales al objeto de garantizar, por ejemplo, que las partes tengan la oportunidad de ser oídas sobre cualquier cuestión planteada de oficio. Cuando el Derecho procesal nacional exija al órgano jurisdiccional nacional plantear de oficio una cuestión relativa a su ordenamiento interno, también debe hacerlo en relación con cuestiones de Derecho de la Unión.
- 47 Propongo responder a esta cuestión de manera afirmativa[:] El Derecho de la Unión, por norma general, obliga al órgano jurisdiccional nacional a aplicarlo cuando ha sido planteado por una parte, aun cuando la disposición o la interpretación en particular no se haya alegado de forma específica. La aplicación efectiva del Derecho de la Unión exige que el órgano jurisdiccional nacional adopte, respecto a los recursos previstos por el Derecho de la Unión, un planteamiento amplio y teleológico. Cuando se interponga un recurso efectivo contra una supuesta infracción del Derecho de la Unión, y el demandante haga referencia a la legislación europea particular de que se trate, sea de forma expresa o implícita, el órgano jurisdiccional nacional debe estar obligado a examinar el recurso, aun cuando las normas procesales nacionales exijan normalmente que se expongan en los pertinentes escritos las disposiciones legales concretas, o la interpretación concreta en las que se base el recurso. La adopción de este planteamiento por los órganos jurisdiccionales nacionales mejoraría de forma considerable la accesibilidad del Derecho de la Unión y la efectividad de los recursos en él previstos, eliminaría las barreras técnicas al acceso a los recursos legales de la Unión que puedan dimanarse de las normas procesales nacionales, y garantizaría que las infracciones del Derecho de la Unión no quedasen sin reparación en tales circunstancias. La respuesta afirmativa a esta cuestión mejoraría en gran medida el grado de integración del Derecho de la Unión en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

- 48 La razón de la remisión prejudicial de esta cuestión es que, en caso de responderse en sentido afirmativo, la parte demandante podrá invocar un conjunto más amplio de motivos para impugnar la licencia controvertida.

Segunda cuestión prejudicial

- 49 La segunda cuestión se formula del modo siguiente:

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 4, apartados 2, 3, 4 o 5, el anexo III de la Directiva EIA 2011/92, o la Directiva, interpretada a la luz de los principios de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al proceso de evaluación de impacto ambiental, debería proporcionarse una declaración expresa, separada o específica en la que se indique qué documentos exactamente recogen la motivación de la autoridad competente?

- 50 La demandante considera que la respuesta a la cuestión debe ser afirmativa. Con carácter subsidiario, deben ponerse a disposición del público el razonamiento, las consideraciones y las cuestiones examinadas, o, de lo contrario, se crearía incertidumbre y confusión.
- 51 Según la Comisión, ni el Derecho nacional ni el Derecho de la Unión exigen una declaración expresa de qué documento en concreto incluye el razonamiento de la autoridad competente, siempre que dicho razonamiento se pueda determinar sin dificultades a partir de la documentación en su conjunto. La Comisión invoca, en particular, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto Mellor (C-75/08).
- 52 Los dos *amici curiae* sostienen que cuando la autoridad competente decida que no es necesaria una evaluación de impacto ambiental, el artículo 4, apartado 5, letra b), de la Directiva EIA exige una declaración expresa y separada de los principales motivos por los que no se requiere dicha evaluación. Cuando la declaración expresa se refiera a secciones de otros documentos, deberán mencionarse explícitamente[,] siempre y cuando un miembro del público que participe en el procedimiento y que carezca de experiencia en particular en materia de legislación medioambiental o en evaluaciones en este ámbito sea capaz de identificar la motivación y las referencias a las secciones de otros documentos en las que se exponga dicha motivación sin dificultades. La motivación debe ser suficiente para hacer posible que un miembro del público y un tribunal nacional puedan impugnar la legalidad de la decisión sin necesidad de que la autoridad competente dé más explicaciones o detalles.
- 53 Propongo responder a esta cuestión de manera afirmativa[:] toda decisión relativa a la evaluación previa deberá ir acompañada de una motivación expresa, discreta y específica. Si bien es posible que el Derecho material interno de los Estados miembros brinde un considerable margen de maniobra a los responsables de la

toma de decisiones en un contexto puramente nacional en cuanto a la forma de la decisión, la falta de transparencia en la motivación en el marco de la Unión debilita de forma notable los objetivos de participación pública y buena administración que se aplican a la legislación europea pertinente. El contenido mínimo exigido en aras de garantizar la transparencia es que la motivación de la autoridad competente se exponga en términos expresos, específicos y por separado mediante la referencia a los documentos concretos en los que se exponga dicha motivación. Un proceso en el que pueda deducirse por inferencia, sin que se indique expresamente, que una autoridad competente ha aceptado un documento elaborado por un promotor, o por otro funcionario, o ambos, y que, por tanto, este último documento o documentos establecen implícitamente la motivación oficial (suponiendo que pueda identificarse claramente), abre la puerta a posteriores desavenencias en cuanto a la interpretación, introduce incertidumbre, y carece de la transparencia y las garantías procesales adecuadas, lo que perjudica la aplicación efectiva del Derecho de la Unión, máxime en circunstancias en las que un demandante podría pretender invocar recursos judiciales contra la decisión de la autoridad competente. La obligación de motivar no resulta en absoluto una carga para la autoridad competente.

- 54 El motivo de la remisión de esta cuestión es que en la decisión adoptada en el caso de autos no se ha declarado de manera expresa en qué documentos se encuentra la motivación de la autoridad competente en relación con la evaluación del impacto ambiental. De existir una obligación implícita en el Derecho de la Unión que exija tal declaración, prosperaría la pretensión de la demandante.

Tercera cuestión prejudicial

- 55 La tercera cuestión se formula del modo siguiente:

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 4, apartados 2, 3, 4 o 5, el anexo III de la Directiva EIA 2011/92, o la Directiva, interpretada a la luz de los principios de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, existe una obligación de exponer expresamente el examen de todos los epígrafes y subepígrafes específicos del anexo III de la Directiva EIA, en la medida en que dichos epígrafes y subepígrafes sean potencialmente pertinentes para el proyecto?

- 56 La demandante sostiene también en este caso que debe responderse a esta cuestión en sentido afirmativo. El tenor del artículo 4, apartado 5, letra b), de la Directiva EIA es inequívoco, y establece lo siguiente: «cuando se decida que no es necesaria una evaluación de impacto ambiental, indicará los principales motivos para no exigir dicha evaluación teniendo en cuenta los criterios pertinentes recogidos en el anexo III y, cuando la propuesta emane del promotor, indicará las características del proyecto y/o las medidas previstas para evitar o prevenir lo que de otro modo

podrían haber sido efectos adversos significativos para el medio ambiente.» Esta obligación es clara e inequívoca y no se ha cumplido [en el caso de autos].

- 57 La Comisión sostiene que el artículo 4, apartado 3, de la Directiva EIA dispone que cuando se proceda a un examen caso por caso o se establezcan umbrales o criterios, *se tendrán en cuenta* los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III, lo que no exige necesariamente que todos los criterios del anexo III estén expresamente identificados o enumerados en la decisión administrativa, sino que exige que la autoridad competente tenga en cuenta los criterios pertinentes de selección, cuya determinación debe evaluarse caso por caso, en función del proyecto de que se trate. En este caso, no se exige que se emplee una forma determinada, ni que se reciten de forma mecánica los distintos criterios del anexo III.
- 58 Ambos *amici curiae* sostienen que el artículo 4, apartado 3, de la Directiva EIA dispone que cuando se proceda a un examen caso por caso o se establezcan umbrales o criterios, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III, lo que, según afirman, exige que la exposición de la motivación principal, en virtud del artículo 4, apartado 5, letra b), de la Directiva EIA, identifique todos los criterios de selección pertinentes establecidos en el anexo III e indique de qué manera se han tenido en cuenta. Cuando las alegaciones del público hayan identificado criterios de selección que la autoridad competente no considere pertinentes, esta deberá motivar las razones por las que no considera pertinentes dichos criterios de selección, motivación que deberá ser suficiente para que el público y un tribunal nacional puedan revisar la legalidad de la decisión de selección sin necesidad de más explicaciones o detalles por parte de la autoridad competente.
- 59 Propongo dar una respuesta afirmativa a esta cuestión. La transparencia, la participación efectiva del público y el principio de buena administración exigen que se aborden expresamente todos los epígrafes pertinentes que se refieran a la evaluación del impacto ambiental. Si la autoridad competente considera que un epígrafe no es pertinente, pero un participante en el proceso de participación pública ha argumentado lo contrario, aquella deberá presentar una motivación expresa de las razones por las que el epígrafe no es pertinente. Una decisión en la que no se aborden expresamente los epígrafes del anexo III del modo indicado no es conforme con el principio de buena administración, obstaculiza la participación pública significativa y accesible, y empaña la necesaria transparencia del Derecho de la Unión. La obligación de abordar cada uno de los epígrafes pertinentes y de indicar los motivos por los que, a juicio de la autoridad competente, algunos de los epígrafes considerados pertinentes no lo son, supone una obligación muy leve y poco gravosa para esta última.
- 60 El motivo de la remisión de esta cuestión es que el formato del informe de la inspectora[,] que, según aduce la Comisión, puede, en virtud del Derecho de la Unión, interpretarse de forma conjunta con la propia decisión, no aborda de manera expresa cada uno de los epígrafes y subepígrafes específicos del anexo III

de la Directiva EIA. Por tanto, de existir tal obligación, prosperaría la pretensión de la parte demandante.

Cuarta cuestión prejudicial

61 La cuarta cuestión es la siguiente:

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE en el sentido de que, en aplicación del principio según el cual para determinar si es necesario proceder posteriormente a la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en el lugar de que se trate, no procede tener en cuenta, en la fase de evaluación previa, las medidas orientadas a evitar o reducir los efectos nocivos del plan o proyecto en ese lugar, la autoridad competente de un Estado miembro está facultada para tener en cuenta las características del plan o proyecto que impliquen la eliminación de contaminantes que puedan tener el efecto de reducir las repercusiones nocivas en el lugar europeo únicamente por el hecho de que dichas características no están previstas como medidas de mitigación aun cuando tengan ese efecto, y que se habrían incorporado al diseño como características estándar con independencia de cualquier efecto en el lugar europeo de que se trate?

62 La [omissis] demandante sostiene que debe darse una respuesta afirmativa a esta cuestión. Las medidas de mitigación pueden, o no, conseguir reducir las repercusiones nocivas. No es decisivo el hecho de que se hayan concebido o estén destinadas específicamente a mitigar un efecto en particular sobre un lugar. Las medidas pueden o no ser protectoras, y [omissis] pueden ser eficaces, o no serlo. En consecuencia, no pueden excluirse sobre la base de que no son únicas, o no están desarrolladas o diseñadas o aplicadas de forma exclusiva. Como señaló el demandante en sus alegaciones, pese a que las medidas de que se trataba en el asunto C-323/17, *People Over Wind y Sweetman*, eran principalmente medidas estándar relativas a sistemas de drenaje sostenible, el Tribunal de Justicia consideró que eran medidas mitigadoras.

63 Según la Comisión, la autoridad competente de un Estado miembro debería poder tener en cuenta las características del plan o proyecto que impliquen la eliminación de contaminantes y que puedan tener como consecuencia reducir los efectos nocivos en el lugar europeo debido a que dichas características:

- a) no están concebidas como medidas de mitigación, ni tienen como objetivo evitar los efectos nocivos en un lugar europeo, aunque pueda decirse que tienen ese efecto de forma incidental; y
- b) se habrían incorporado al diseño como características estándar con independencia de su proximidad a un lugar europeo o de sus efectos sobre este, es decir, constituyen medidas denominadas «de buenas prácticas» que se aplican con independencia de su ubicación como características de diseño estándar de todos esos proyectos.

- 64 Ambos *amici curiae* sostienen que cuando la autoridad competente de un Estado miembro decide si es o no necesario proceder a una evaluación adecuada de las repercusiones en el lugar en cuestión no deben tenerse en cuenta tales características. El concepto de lo que constituye o no una «medida destinada a evitar o reducir los efectos negativos de un plan o proyecto sobre el lugar afectado» (definido en el asunto C-323/17, *People Over Wind y Sweetman*) debe examinarse objetivamente en lugar de basarse en una intención subjetiva y no depende de que la medida esté concebida específicamente para el plan o proyecto[;] [omissis] incluso las medidas de «mejores prácticas» o «estándar» que, no obstante, tienen el efecto de evitar o reducir los efectos del plan o proyecto en un lugar europeo son medidas [omissis] que no pueden tenerse en cuenta a efectos de [una] evaluación previa a la evaluación adecuada. El TJUE ha adoptado sistemáticamente un enfoque de precaución respecto a la cuestión de si un plan o proyecto tendrá un efecto probablemente significativo y, por tanto, se establece un listón de precaución en el caso de la fase de evaluación previa. Deben aplicarse una precaución y objetividad similares a la cuestión de lo que constituyen «medidas de mitigación» en la misma fase.
- 65 Propongo dar una respuesta afirmativa a esta cuestión. El criterio para determinar si una medida está o no «orientada a» la mitigación no resulta del todo subjetivo. La protección del medio ambiente debe lograrse mediante criterios objetivos, y el único criterio objetivo en este caso es si las medidas tienen efecto de mitigación, no si están orientadas a tenerlo. Que las medidas sean o no estándar carece de pertinencia para responder a esta cuestión. Este planteamiento viene reforzado por el principio de precaución.
- 66 La razón para la remisión prejudicial de esta cuestión es que, en este caso, la autoridad competente no consideró que el sistema de drenaje sostenible constituyese una medida de mitigación al no estar prevista como tal, y porque se trataba de una característica estándar de este tipo de urbanizaciones. Si una medida constituye una medida de mitigación a pesar de estos factores, la demandante tendría éxito en su alegación de que las medidas de mitigación se consideraron de forma inadmisibles en la fase de evaluación previa a la evaluación adecuada.

Quinta cuestión prejudicial

- 67 La quinta cuestión es la siguiente:

¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE en el sentido de que, cuando la autoridad competente de un Estado miembro considera que no es necesaria una evaluación adecuada pese a los interrogantes o las dudas expresadas por los organismos de expertos en la fase de evaluación previa, dicha autoridad debe proporcionar una motivación explícita y detallada que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de los efectos de las obras previstas en el lugar europeo de que se trate,

y que elimine expresa e individualmente cada una de las dudas planteadas al respecto durante el proceso de participación del público?

- 68 La demandante sostiene que debe darse una respuesta afirmativa a esta cuestión [*omissis*].
- 69 La Comisión sostiene que puede exigirse a una autoridad competente que ofrezca en su motivación las razones específicas que disipen cualquier duda científica razonable en relación con los efectos de las obras previstas en el lugar europeo en cuestión, y que elimine las dudas razonables planteadas al respecto durante el proceso de participación pública en la fase correspondiente de evaluación previa a efectos de determinar la necesidad de una evaluación adecuada. No obstante, la forma correcta de disipar tales dudas dependerá de todas las circunstancias, incluida la naturaleza de la alegación formulada, del grado de incertidumbre científica planteada en la alegación y de la naturaleza y los conocimientos científicos de la parte interesada. Es posible responder a las alegaciones de forma temática, sin que sea forzosamente necesario enumerar cada una por separado y abordarla individualmente.
- 70 Ambos *amici curiae* sostienen que la autoridad competente está obligada a ofrecer constataciones y conclusiones precisas y definitivas que puedan despejar toda duda científica razonable relativa a los efectos de las obras previstas en el lugar europeo de que se trate, lo que incluye eliminar las dudas razonables que se planteen al respecto durante el proceso de participación del público en la fase correspondiente de evaluación previa a efectos de determinar la necesidad de una evaluación adecuada. Tales conclusiones precisas y definitivas deberán identificar y describir claramente los siguientes aspectos:
- a) los mejores conocimientos científicos en el ámbito que corresponda a la decisión de que se trate;
 - b) el examen y análisis de todos los aspectos del proyecto que puedan, por sí mismos o en combinación con otros planes o proyectos, afectar al lugar europeo teniendo en cuenta sus objetivos de conservación; y
 - c) las constataciones y conclusiones resultado del examen de toda la información pertinente, incluida la que se recabe durante el proceso de participación pública, a la luz de los mejores conocimientos científicos.
- 71 La obligación de motivar la toma de decisiones en materia de medio ambiente no solo atañe a la buena administración, sino que es, además, una obligación [que incumbe a] Irlanda en virtud del artículo 6, apartado 9, del Convenio de Aarhus.
- 72 Propongo dar una respuesta afirmativa a esta cuestión. Esta norma, en la medida en que se aplique a la fase de evaluación previa, estaría en línea con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que exige que se disipe cualquier duda científica razonable y se recurra a los mejores conocimientos científicos en el marco de la evaluación adecuada en general. Además, la exigencia de abordar

individualmente cada una de las dudas expresadas (en particular [*omissis*] por los participantes de buena fe en el proceso de consulta, como es el caso en concreto del primer *amicus curiae*) garantiza la transparencia respecto a la eliminación de las dudas científicas y favorece la buena administración, por cuanto exige a la autoridad competente que estudie y aborde expresamente cada aspecto de los potenciales efectos sobre los lugares europeos. Como demuestra el presente asunto, en el que, de todas las alegaciones formuladas, únicamente dos planteaban cuestiones que debían abordarse (una, planteada por un organismo asesor, y la otra, por una autoridad local), se trata de cuestiones planteadas por entidades de cierta importancia, y no habría supuesto en modo alguno una carga para la autoridad competente abordarlas expresamente, además de que de haberlo hecho habría garantizado tanto el cumplimiento de la Directiva sobre hábitats como que se percibiese que se cumplía, garantizando de tal manera la transparencia en la eliminación de las dudas científicas relativas al posible impacto sobre los lugares europeos.

- 73 El motivo de la remisión de esta cuestión es que la autoridad competente no abordó de manera expresa las dudas que se plantearon en las alegaciones del Consejo y de An Taisce. De existir tal obligación, la prosperaría la pretensión de la demandante.

Sexta cuestión prejudicial

- 74 La sexta cuestión es la siguiente:

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 sobre los hábitats, o la Directiva, interpretada a la luz del principio de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al proceso de evaluación adecuada, debería proporcionarse una declaración expresa, separada o específica en la que se indique qué documentos exactamente recogen la motivación de la autoridad competente?

- 75 La demandante sostiene que debe darse una respuesta afirmativa a esta cuestión [*omissis*].
- 76 La Comisión sostiene que ni en el Derecho nacional ni en el Derecho de la Unión se exige una declaración expresa sobre los documentos que recogen exactamente las razones de la autoridad competente, siempre que la motivación del resultado de la evaluación previa sobre la necesidad de una evaluación adecuada pueda determinarse sin dificultad a partir de la documentación en su conjunto.
- 77 Ambos *amici curiae* sostienen que, cuando la autoridad competente decide no someter la concesión de una licencia de un proyecto propuesto al proceso de evaluación adecuada, deberá presentarse una declaración expresa y separada sobre qué documentos (y qué secciones en concreto de esos documentos) incluyen

exactamente la motivación de la autoridad competente, siempre y cuando un miembro del público que participe en el procedimiento y que carezca de experiencia en particular en materia de legislación medioambiental o en evaluaciones en este ámbito sea capaz de identificar la motivación y las referencias a las secciones de otros documentos en las que se exponga dicha motivación sin dificultades. La motivación debe ser suficiente para hacer posible que un miembro del público y un tribunal nacional puedan impugnar la legalidad de la decisión sin necesidad de que la autoridad competente dé más explicaciones o detalles.

- 78 Propongo responder a esta cuestión de manera afirmativa, por razones análogas a las que se aplican a la segunda cuestión respecto a la necesidad de una declaración expresa, separada y específica de los documentos en los que se expone la motivación de la decisión relativa a la evaluación del impacto ambiental.
- 79 El motivo de la remisión de esta cuestión es que la decisión de la Comisión no expone de manera expresa en qué documentos se recoge la motivación relativa a la evaluación adecuada. De existir tal obligación, prosperaría la pretensión de la demandante.

Se resuelve

- 80 [omissis]
- a) [omissis] Suspender la parte pendiente del procedimiento hasta en tanto se pronuncie el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- b) Plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 267 TFUE:
- i) **¿Tienen por efecto el principio general de primacía del Derecho de la Unión o el principio de cooperación leal, bien con carácter general o bien específicamente en el contexto del Derecho medioambiental, que, cuando se interpone un recurso por el que se impugna la validez de un acto administrativo invocando, expresa o tácitamente, un instrumento concreto de Derecho de la Unión, pero sin indicar las disposiciones de dicho instrumento que han sido infringidas o sin invocar una interpretación precisa, el órgano jurisdiccional nacional ante el que se interpone el recurso debe o puede examinar dicho recurso, pese a que una norma procesal nacional exija que las infracciones concretas de que se trate se expongan en los escritos de la parte demandante?**
- ii) **En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 4, apartados 2, 3, 4 o 5, el anexo III de la Directiva EIA 2011/92, o la Directiva, interpretada a la luz de los principios de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión**

Europea que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al proceso de evaluación de impacto ambiental, debería proporcionarse una declaración expresa, separada o específica en la que se indique qué documentos exactamente recogen la motivación de la autoridad competente?

- iii) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 4, apartados 2, 3, 4 o 5, el anexo III de la Directiva EIA 2011/92, o la Directiva, interpretada a la luz de los principios de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, existe una obligación de exponer expresamente el examen de todos los epígrafes y subepígrafes específicos del anexo III de la Directiva EIA, en la medida en que dichos epígrafes y subepígrafes sean potencialmente pertinentes para el proyecto?
- iv) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE en el sentido de que, en aplicación del principio según el cual para determinar si es necesario proceder posteriormente a la evaluación adecuada de las repercusiones de un plan o proyecto en el lugar de que se trate, no procede tener en cuenta, en la fase de evaluación previa, las medidas orientadas a evitar o reducir los efectos nocivos del plan o proyecto en ese lugar, la autoridad competente de un Estado miembro está facultada para tener en cuenta las características del plan o proyecto que impliquen la eliminación de contaminantes que puedan tener el efecto de reducir las repercusiones nocivas en el lugar europeo únicamente por el hecho de que dichas características no están previstas como medidas de mitigación aun cuando tengan ese efecto, y que se habrían incorporado al diseño como características estándar con independencia de cualquier efecto en el lugar europeo de que se trate?
- v) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE en el sentido de que, cuando la autoridad competente de un Estado miembro considera que no es necesaria una evaluación adecuada pese a los interrogantes o las dudas expresadas por los organismos de expertos en la fase de evaluación previa, dicha autoridad debe proporcionar una motivación explícita y detallada que permita disipar cualquier duda científica razonable acerca de los efectos de las obras previstas en el lugar europeo de que se trate, y que elimine expresa e individualmente

cada una de las dudas planteadas al respecto durante el proceso de participación del público?

- vi) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿tienen como consecuencia el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 sobre los hábitats, o la Directiva, interpretada a la luz del principio de seguridad jurídica y de buena administración del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que, cuando una autoridad competente decide no someter la aprobación de una propuesta de proyecto al proceso de evaluación adecuada, debería proporcionarse una declaración expresa, separada o específica en la que se indique qué documentos exactamente recogen la motivación de la autoridad competente?**

APÉNDICE — MARCO JURÍDICO APLICABLE

Derecho de la Unión

[*omissis*]

Jurisprudencia europea

[*omissis*]

xiv) [*omissis*]

[*omissis*]

xxviii) [*omissis*]

[*omissis*]

Derecho internacional

i) [*omissis*]

ii) [*omissis*]

Legislación nacional

- i) Planning and Development Act 2000 (Ley de ordenación territorial y urbanismo de 2000), en concreto:
- a) sus artículos 50, 50A y 50B, que recogen las disposiciones que rigen los procedimientos de revisión que dan efecto al artículo 11 de la EIA;

- b) Partes X y XAB, que recogen las disposiciones de aplicación de las evaluaciones exigidas por la Directiva EIA y la Directiva sobre los hábitats.

[*omissis*]

- ii) Planning and Development Regulations 2001 (Reglamento de ordenación territorial y urbanismo de 2001) (S.I. n.º 600 de 2001) en su versión modificada, que da mayor efecto a la Directiva EIA y la Directiva sobre los hábitats.
<http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/600/made/en/print?q=Planning+and+Development+Regulations+&years=2001&search+type=si>
- iii) [*omissis*]
- iv) [*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO