

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. ELEANOR SHARPSTON

presentadas el 2 de julio de 2009¹

1. En la presente petición de decisión prejudicial el Högsta domstolen (Tribunal Supremo, Suecia) pregunta si la Directiva 85/337/CEE,² tras la reforma de 2003 para adaptarla al Convenio de Aarhus, permite que una normativa nacional garantice el acceso a la justicia únicamente a organizaciones no gubernamentales de protección medioambiental con un mínimo de dos mil socios.

2. Como paso previo a lo anterior, debe también esclarecerse si una obra de soterramiento de un tendido eléctrico, así como la extracción de aguas subterráneas necesaria para acometer el túnel del cableado, son un «proyecto» de los enumerados en el anexo II de la citada Directiva.

1 — Lengua original: español.

2 — Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en la versión modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo, de 3 de marzo de 1997 (DO L 73, p. 5), y por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156, p. 17).

I. Marco jurídico

A. *El Convenio de Aarhus*

3. La Comunidad Europea, los Estados miembros y diecinueve otros Estados, firmaron en 1998 el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, más conocido como el Convenio de Aarhus. Este instrumento se adoptó en el marco de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, en la convención celebrada en la citada ciudad danesa, el 25 de junio de 1998. Su entrada en vigor definitiva se produjo el 30 de octubre de 2001.

4. En los párrafos séptimo, octavo, decimotercero y decimotercero de su exposición de motivos se reiteran los objetivos que persigue la iniciativa:

«Reconociendo también que toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente

que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras,

Deseando que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley».

Considerando que, para poder estar en condiciones de hacer valer este derecho y cumplir con ese deber, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en asuntos ambientales, y reconociendo a este respecto que los ciudadanos pueden necesitar asistencia para ejercer sus derechos,

5. El artículo 2, puntos 4 y 5, del Convenio define el concepto de «público» y de «público interesado» en los siguientes términos:

«A los efectos de la presente Convención,

[...]

[...]

Reconociendo además el importante papel que los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado pueden desempeñar en la protección del medio ambiente,

4. Por “público” se entiende una o varias personas físicas o morales y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

5. Por “público interesado” se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerarán que tienen tal interés las

[...]

organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.»

disposiciones pertinentes de la presente Convención.

6. El artículo 9, apartados 2, 4 y 5, del Convenio, recogen las disposiciones atinentes al acceso a la justicia, tanto de particulares como de organizaciones no gubernamentales, así como los criterios aplicables a los procedimientos judiciales:

«2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesados:

- a) Que tengan un interés suficiente para actuar o, en caso contrario,

- b) Que invoquen un atentado contra un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, puedan presentar un recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que caiga dentro del ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 *infra*, de otras

Lo que constituya interés suficiente y menoscabo a un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo consistente en conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco de la presente Convención. A tal efecto, el interés que toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el párrafo 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido del apartado a) *supra*. Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían menoscabarse en el sentido del apartado b) *supra*.

Las disposiciones del presente párrafo 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa y no eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno prevea tal obligación.

4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, los procedimientos a que hacen referencia los párrafos 1, 2 y 3 *supra* deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.

5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará por que el público sea informado de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo judicial, y preverá el establecimiento de mecanismos apropiados de asistencia encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que traben el acceso a la justicia.»³

B. La Directiva 85/337, tras la reforma introducida por la Directiva 2003/35

7. El Convenio de Aarhus ha sido adaptado al ordenamiento comunitario a través de varios instrumentos, entre ellos la Directiva 2003/35. Este texto acomete la modificación de diversas directivas vigentes, entre las que tiene especial relevancia, a los efectos del presente asunto, la Directiva 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

8. En sus considerandos tercero y cuarto, la Directiva 2003/35 tasa los objetivos de la iniciativa, haciendo especial mención al papel

de las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental:

«(3) La participación real del público en la adopción de esas decisiones le permite expresar opiniones e inquietudes que pueden ser pertinentes y que las autoridades decisorias pueden tener en cuenta, favoreciendo de esta manera la responsabilidad y la transparencia del proceso decisorio y contribuyendo a la toma de conciencia por parte de los ciudadanos sobre los problemas medioambientales y al respaldo público de las decisiones adoptadas.

(4) Por consiguiente, debe fomentarse la participación pública, incluida la de asociaciones, organizaciones y grupos y, en particular, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente, sin olvidar, entre otras cosas, la educación medioambiental del público.»

9. La reforma de 2003 introdujo en la Directiva 85/337, entre otras aportaciones, las siguientes modificaciones en los artículos 1 y 6, así como un nuevo artículo 10 *bis*. El artículo 1 introduce las definiciones de «público» y «público interesado»; el artículo 6 configura el cauce de participación e infor-

3 — Suecia introdujo una reserva al artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, restringiendo la posibilidad de que las organizaciones ambientales «sometan a control jurisdiccional las decisiones administrativas locales que tengan por objeto una evaluación de impacto ambiental. [...]». El texto de la reserva concluye añadiendo que «el Gobierno tiene intención de que Suecia dé pleno cumplimiento al artículo 9, apartado 2, a la mayor brevedad».

mación en los procedimientos de evaluación; y el artículo 10 *bis* da forma al derecho de acceso a la justicia en la esfera de la Directiva 85/337. La versión modificada establece lo siguiente:

«*el público*: una o varias personas físicas o jurídicas y, de conformidad con el derecho o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos;

el público interesado: el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2, o que tenga un interés en el mismo; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional.

[...]

Artículo 6

[...]

2. Se informará al público, mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los electrónicos cuando se disponga de ellos, de los siguientes asuntos desde una fase temprana de los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, como muy tarde, en cuanto sea razonablemente posible facilitar información:

- a) la solicitud de autorización del proyecto;
- b) la circunstancia de que el proyecto está sujeto a un procedimiento de evaluación del impacto ambiental y, llegado el caso, de que es de aplicación el artículo 7;
- c) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquellas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas;
- d) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión;

- e) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5;
 - f) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello;
 - g) las modalidades de participación pública definidas con arreglo al apartado 5 del presente artículo.
3. Los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, se pongan a disposición del público interesado los elementos siguientes:
- a) toda información recogida en virtud del artículo 5;
 - b) de conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;
 - c) de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información en materia de medio ambiente, la información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo.
4. El público interesado tendrá la posibilidad real de participar desde una fase temprana en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales contemplados en el apartado 2 del artículo 2 y, a tal efecto, tendrá derecho a expresar observaciones y opiniones, cuando estén abiertas todas las opciones, a la autoridad o a las autoridades competentes antes de que se adopte una decisión sobre la solicitud de autorización del proyecto.
5. Las modalidades de información al público (por ejemplo, mediante la colocación de carteles en un radio determinado, o la publicación de avisos en la prensa local) y de consulta al público interesado (por ejemplo, mediante el envío de notificaciones escritas o mediante una encuesta pública) serán determinadas por los Estados miembros.
6. Se establecerán plazos razonables para las distintas fases que concedan tiempo suficiente para informar al público y para que el público interesado se prepare y participe efectivamente en el proceso de toma de decisiones

sobre medio ambiente con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo.

ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

[...]

Artículo 10 bis

Los Estados miembros determinarán la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones.

Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:

- a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente

- b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,

Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Se considerará que toda organización no gubernamental que cumple los requisitos contemplados en el apartado 2 del artículo 1 tiene siempre el interés suficiente a efectos de la letra a) del presente artículo o acredita el menoscabo de un derecho a efectos de la letra b).

tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la

Las disposiciones del presente artículo no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y no afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial, cuando exista dicho requisito con arreglo a la legislación nacional.

Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.

Para aumentar la eficacia de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros garantizarán que se ponga a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales.»

10. A fin de dar respuesta a la primera cuestión prejudicial (que no constituye el núcleo temático del presente proceso) es necesario destacar el artículo 4, así como el punto 11 del anexo I y el punto 10, l), del anexo II, de la citada Directiva 85/337. El artículo 4 de este texto impone la obligación de acometer una evaluación de impacto ambiental con distintos márgenes de discrecionalidad a los Estados miembros. Entre los proyectos que deben quedar en todo caso sometidos a la evaluación, se incluyen, en el anexo I de la Directiva:

«11. Proyectos para la extracción de aguas subterráneas o la recarga artificial de acuíferos si el volumen anual de agua extraída o aportada es igual o superior a 10 millones de metros cúbicos.»

11. En relación con los proyectos que se sujetan a la evaluación, pero de conformidad con los criterios desarrollados por los Estados miembros, se incluyen en el punto 10 del anexo II:

«l) Proyectos de extracción de aguas subterráneas y de recarga artificial de acuíferos no incluidos en el Anexo I.»

C. *La normativa nacional*

12. La miljöbalken (Ley relativa al medio ambiente) establece en sus artículos 2 y 9, del capítulo 11, que la evacuación de aguas subterráneas y la recarga artificial de acuíferos, así como la construcción de instalaciones para ello, constituyen una actividad relativa al agua que requiere autorización.

13. El capítulo 6 de la miljöbalken recoge las disposiciones relativas a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. En su artículo 4, se establece que quienes tengan previsto realizar una actividad sujeta a autorización deberán consultar al länsstyrelsen, a la autoridad de vigilancia y a los particulares que puedan considerarse especialmente afectados. Si, en virtud de las disposiciones de desarrollo del artículo 4 o por decisión del länsstyrelsen, una actividad puede tener tales

repercusiones, se consultará igualmente a las demás autoridades estatales, municipales, al público en general y a las organizaciones que puedan considerarse afectadas.

14. El capítulo 16, artículos 12 y 13, contempla el derecho a recurrir ante los tribunales las resoluciones y decisiones que apliquen la miljöbalken. Mientras el artículo 12 reconoce esta facultad, el artículo 13 introduce una serie de limitaciones atinentes a las asociaciones sin ánimo de lucro cuyo fin estatutario sea la protección de la naturaleza y del medio ambiente. A dichas entidades el apartado 2 del artículo 13 les exige, en particular, que «desarrollen sus actividades en Suecia desde al menos tres años y que tengan, como mínimo, dos mil socios.»

II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

15. El ayuntamiento de Estocolmo adjudicó el soterramiento de unas líneas de alta tensión entre las zonas de Hjorthagen y Fisksjöäng, situadas al norte de Djurgården. Para llevar a cabo el proyecto, la empresa contratada debía construir un túnel de aproximadamente un kilómetro de longitud. El proyecto exigía la evacuación de las aguas subterráneas que se filtraran en el túnel destinado a albergar las líneas, así como en el túnel de acceso al anterior. Asimismo, debía acometerse la construcción y mantenimiento, en determi-

nados inmuebles de la zona, de instalaciones destinadas a la evacuación de las aguas, y también a su infiltración en la tierra o en la roca a fin de compensar cualquier eventual disminución de las aguas subterráneas.

16. Según relata el auto de remisión, el Länsstyrelsen i Stockholms län [autoridad administrativa estatal en la provincia de Estocolmo] estudió la iniciativa y, en fecha de 27 de mayo de 2004, declaró que las actividades programadas tenían repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

17. El 13 de diciembre de 2006 el miljödöms-tolen vid Stockholms tingsrätt (sala en materia medioambiental del Tribunal de Primera Instancia de Estocolmo) concedió al ayuntamiento de Estocolmo autorización para realizar las obras citadas. En el curso del procedimiento, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening [asociación de protección del medio ambiente de Djurgården-Lilla Värtans; en adelante, «DVM»] presentó observaciones oponiéndose a la estimación de la solicitud.

18. DVM impugnó la resolución del miljödöms-tolen ante el Miljööverdomstolen (Svea hovrätt) [Sala de apelación en materia de medio ambiente (Tribunal de Apelación de Svea)], que declaró el recurso inadmisibles por falta de legitimación. Según el tribunal, la

recurrente no reunía los dos mil socios que exige el artículo 13 del capítulo 16 de la miljöbalken para poder recurrir decisiones relativas a una autorización en aplicación de dicho texto legal.

19. Contra la resolución del Miljööverdomstolen, DVM interpuso recurso de casación ante el Högsta domstolen (Tribunal Supremo).

20. A la vista de los argumentos esgrimidos por las partes, el alto tribunal decidió plantear tres cuestiones al Tribunal de Justicia para su resolución prejudicial:

«1) ¿Debe interpretarse el punto 10 del anexo II de la Directiva 85/337/CEE en el sentido de que incluye una actividad relativa al agua que implica la evacuación, desde un túnel destinado a albergar líneas de electricidad, de las aguas subterráneas que se filtran en él, y la infiltración (suministro) de agua en la tierra o en la roca para compensar la eventual disminución de las aguas subterráneas, así como la construcción y el mantenimiento de las instalaciones para la evacuación y la infiltración?»

2) Si la respuesta a la primera cuestión es afirmativa: ¿Exige también el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE –que establece que el público interesado, con arreglo a determinados requisitos, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro

órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones– que el público interesado tenga derecho a recurrir contra una resolución de un tribunal relativa a una autorización en el caso de que el público interesado haya tenido la posibilidad de participar en el procedimiento de autorización tramitado por el tribunal y de presentar observaciones en él?

3) Si la respuesta a las cuestiones 1 y 2 es afirmativa: ¿Deben interpretarse los artículos 1, apartado 2, 6, apartado 4, y 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE en el sentido de que pueden establecerse distintos requisitos nacionales respecto al público interesado al que se refiere el artículo 6, apartado 4, y el artículo 10 *bis* de esa Directiva, de modo que las asociaciones de protección del medio ambiente pequeñas, establecidas a nivel local, tengan derecho a participar en el proceso de decisión previsto en el artículo 6, apartado 4, en relación con los proyectos que puedan tener importantes repercusiones sobre el medio ambiente en el territorio en el que opera la asociación, pero no tengan un derecho a recurrir como el previsto en el artículo 10 *bis*?»

21. Han presentado observaciones escritas el Gobierno sueco, DVM y la Comisión. En la vista celebrada el 7 de mayo de 2009, comparecieron los agentes del Gobierno sueco y de la Comisión, así como el representante de DVM, y aportaron sus observaciones orales al procedimiento.

III. Primera cuestión prejudicial

22. Con su primer interrogante, la jurisdicción remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 modificada. Su duda se refiere a la extensión del apartado 10, letra l), del anexo II del citado instrumento, que exige la realización de una evaluación de impacto ambiental (en adelante, «EIA»), de conformidad con criterios desarrollados por cada Estado miembro, respecto de «proyectos de extracción de aguas subterráneas y de recarga artificial de acuíferos». En esencia, el órgano de reenvío cuestiona si la «extracción» debe estar circunscrita al eventual aprovechamiento de las aguas, o si, al contrario, puede acometerse con el único objeto de retirarlas a fin de garantizar el mantenimiento de un túnel. El auto de remisión justifica esta incertidumbre apoyándose en las disparidades que reflejan algunas versiones lingüísticas del citado apartado 10, letra l).

23. Sobre este punto, tanto el gobierno sueco como la Comisión consideran que el proyecto de autos está incardinado en el anexo II. DVM, por contra, no se pronuncia sobre este extremo.

24. En concreto, la Comisión esgrime que la interpretación restrictiva que evoca el órgano remitente no aparece en ninguna versión lingüística de la Directiva 85/337 modificada. En caso de que la duda aflorara en alguna traducción, coincide la Comisión con el gobierno sueco al sostener que una discrepancia de esta naturaleza no puede desem-

bocar en una interpretación reductora del ámbito de aplicación de la citada Directiva.

25. Estoy de acuerdo con la Comisión y con el gobierno sueco.

26. Es una afirmación tópica en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que «el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 es extenso y su objetivo muy amplio». ⁴ Detrás de esta aseveración aparece el fundado temor de que existan proyectos de incuestionable impacto ambiental que, como resultado de una lectura limitativa de la Directiva 85/337 modificada, queden al margen de una EIA. Este resultado sería contrario al objetivo mismo de la Directiva, que persigue un alto grado de protección del medio ambiente desde el plano preventivo, en el entendimiento de que «la mejor política de medio ambiente consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, más que combatir posteriormente sus efectos». ⁵

27. Las versiones lingüísticas del punto 10, letra l), del anexo II, así como su homólogo del anexo I, no muestran discrepancias significativas. Tiene razón la Comisión cuando aprecia

4 — Ver las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 31; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 40; de 13 de junio de 2002, Comisión/España (C-474/99, Rec. p. I-5293), apartado 46; de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, Rec. p. I-1197), apartado 32; y de 25 de julio de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rec. p. I-6097), apartado 28.

5 — Considerando primero de la Directiva 85/337.

que las dudas suscitadas por el órgano remitente no se derivan de las distintas traducciones. No logro apreciar en qué versión se ciñe la extracción de aguas subterráneas a un determinado fin, y menos aún al objetivo de su posterior aprovechamiento.⁶

28. Más bien al contrario, el punto 10 del anexo II, relativo a «proyectos de infraestructura» recoge trece categorías de proyectos, de las cuales sólo tres ciñen su aplicación al cumplimiento de un objetivo tasado. Así, la letra g) alude a «presas y otras instalaciones destinadas a retener agua o a almacenarla por largo tiempo».⁷ La letra k) se refiere a «obras costeras destinadas a combatir la erosión y obras marítimas que puedan alterar la costa».⁸ Finalmente la letra h) menciona los «tranvías, metros aéreos y subterráneos, líneas suspendidas o líneas similares de un determinado tipo, que sirvan exclusiva o principalmente para el transporte de pasajeros».⁹ Estos enunciados contrastan llamativamente con la letra l), ahora cuestionada, en cuya redacción no se hace mención a las consecuencias y objetivos de los proyectos de extracción o de infiltración de aguas.

29. Además, como ha apuntado acertadamente la Comisión en el curso de la vista oral,

6 — Las versiones alemana, inglesa, española, francesa, italiana, neerlandesa, portuguesa, finlandesa o sueca no apuntan a ninguna finalidad concreta.

7 — Cursiva añadida.

8 — Cursiva añadida.

9 — Cursiva añadida.

el objetivo de un proyecto es una característica que no está ligada al impacto ambiental que pueda tener el mismo. Si bien indica los fines a perseguir, éstos pueden estar totalmente desligados de los efectos que eventualmente podría tener el proyecto sobre el medio natural. Por tanto, no creo que este criterio deba condicionar la interpretación de los anexos de la Directiva.

30. De las premisas sentadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y de la lectura de conjunto del anexo II, se deriva que un proyecto de «extracción de aguas subterráneas y de recarga artificial de acuíferos» no ha de tener, como único y exclusivo fin, el aprovechamiento de los recursos hídricos. De lo contrario el apartado 10, letra l), del anexo II se aplicaría a un reducido número de proyectos, algo que contraría el ámbito de aplicación «extenso» que, según el Tribunal de Justicia en la jurisprudencia antes citada, ostenta la Directiva 85/337 modificada.

31. Por todo lo anterior, concluyo, en respuesta a la primera cuestión, que el punto 10 del anexo II de la Directiva 85/337 modificada debe interpretarse en el sentido de que incluya la evacuación de agua de un túnel que alberga líneas de electricidad y la infiltración de agua en la tierra para compensar la eventual reducción de las aguas subterráneas, así como la construcción y el mantenimiento de las instalaciones para la evacuación y la infiltración. No es necesario que las aguas evacuadas estén sujetas a un uso o fin específico.

IV. Segunda cuestión prejudicial*A. El carácter administrativo o jurisdiccional del miljödomstolen*

32. El Högsta domstolen plantea al Tribunal de Justicia si el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 modificada permite, al «público interesado» que haya participado en el procedimiento de autorización, acceder directamente a los tribunales sin restricción alguna.

33. Este punto me lleva a analizar más concretamente —pues ésta es la cuestión central que eleva el órgano remitente— si el artículo 6 de la Directiva 85/337 modificada, aplicado en relación con el artículo 1, apartado 2, que prevé la participación de las organizaciones ambientales como «público interesado» en el procedimiento administrativo de autorización, actúa como una llave maestra, cuya aplicación abre automáticamente las puertas del control jurisdiccional previsto en el artículo 10 *bis*.

34. Sin embargo, primero me detendré en un aspecto que exige una respuesta con carácter previo: el carácter jurisdiccional o administrativo del miljödomstolen, un órgano integrado en la administración de justicia, pero que, en el caso de autos, acometió la autorización del proyecto de soterramiento y de extracción de aguas. Es necesario esclarecer este extremo, pues si actuó como jurisdicción no le resultaría aplicable el artículo 6 de la Directiva 85/337 modificada, sino el 10 *bis*, y por tanto la cuestión prejudicial podría quedar carente de sentido.

35. El artículo 6 de la Directiva 85/337 modificada concierne a un procedimiento administrativo que aglutina la posición de todos los intereses en juego, a fin de tomar una decisión de política ambiental. Dado el amplio margen de discrecionalidad que ejercen las autoridades al acometer una evaluación ambiental que desemboca en una decisión de autorización, la normativa fomenta al máximo la participación, a fin de que la medida adoptada sea legal, pero también acertada desde parámetros tecnológicos, sociales, económicos, etcétera. El proceso judicial, por contra, es una contienda entre partes centrada sustancialmente en una discusión de Derecho y su ulterior aplicación a unos hechos concretos.

36. En el caso aquí suscitado, todo apunta a que el miljödomstolen desempeñó funciones administrativas, en el marco de un procedimiento autorizador.

37. La miljöbalken atribuye determinadas funciones de gestión y supervisión a las salas jurisdiccionales especializadas en materia medioambiental. En el caso de autos, el miljödomstolen, que pertenece a la organización jurisdiccional sueca, ha desempeñado funciones administrativas que desembocan en la autorización o en la desestimación de la ejecución de un proyecto, en función de su impacto ambiental. Como ha apuntado la Comisión en sus observaciones escritas, y según expuso la agente del Gobierno de

Suecia en el curso de la vista oral, el hecho de que el miljöödomstolen sea un órgano jurisdiccional no le impide, en aplicación de la miljöbalken, actuar como una entidad administrativa.¹⁰

38. En el caso de autos, consta que el miljöödomstolen desempeñó funciones no jurisdiccionales. Por consiguiente, la decisión adoptada por este órgano en el curso del procedimiento de autorización del proyecto objeto de este asunto, forma parte de «los procedimientos de toma de decisiones medioambientales» a los que se refiere el artículo 6 de la Directiva 85/337 modificada.

B. El artículo 6 de la Directiva 85/337 modificada como paso previo al acceso a la justicia

39. Para dar respuesta a la segunda cuestión suscitada, me centraré en la redacción de las modificaciones introducidas en 2003 en la Directiva 85/337, así como en los objetivos que se persiguen.

40. Siguiendo las mismas definiciones del Convenio de Aarhus, el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 modificada realiza una distinción entre el «público interesado» y el «público», a fin de diferenciar entre quienes tienen un interés directo en la ejecución de un proyecto ambiental y los que ostentan una posición ajena a la iniciativa. Para resaltar la importancia de los movimientos asociativos en defensa del medio ambiente, el citado artículo 1, apartado 2, añade que son «público interesado» las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional.

41. Las consecuencias prácticas de reunir la condición de «público interesado» quedan reflejadas en los artículos 6 y 10 *bis* de la Directiva 85/337 modificada. En el primer precepto, se atribuye al «público interesado» un derecho de acceso a la información ambiental,¹¹ así como de participación real, en el curso del procedimiento administrativo de evaluación.¹² El artículo 10 *bis* profundiza en la misma idea y confiere a esta categoría de sujetos una garantía de acceso ante los tribunales de justicia, u órganos equivalentes, para impugnar la legalidad de decisiones sujetas a la Directiva 85/337 modificada, pero siempre que hayan sufrido «el menoscabo de un derecho»¹³ u ostenten «un interés suficiente».¹⁴

10 — A la vista de la información aportada al Tribunal de Justicia, la competencia administrativa del miljöödomstolen se basa en el criterio de la *relevancia* del proyecto en cuestión. Cuando el proyecto sea de una menor envergadura, la competencia para conocer de la evaluación corresponde a entidades administrativas ajenas a la jurisdicción.

11 — Artículo 6, apartados 3, 5 y 6.

12 — Artículo 6, apartados 4, 5 y 6.

13 — Artículo 10 *bis*, letra b).

14 — Artículo 10 *bis*, letra a).

42. A diferencia de lo que sucede con las personas físicas y jurídicas, las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección del medio ambiente gozan *siempre* de la condición de «público interesado», en la medida en que se ajusten, tal como indica el artículo 1, apartado 2, a «los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional». Una vez que la organización ambiental responde a esta definición, el artículo 10 *bis* prevé expresamente que se la considerará como si hubiera sufrido «el menoscabo de un derecho» o como si ostentara un «interés suficiente».

43. Por tanto, dichas organizaciones disfrutan *automáticamente* de un derecho de acceso a la justicia.¹⁵ La presunción que introduce el recién citado artículo 1, apartado 2, en favor de las organizaciones ambientales, aplicado en relación con el artículo 10 *bis*, les permite disfrutar de un régimen más favorable que el ostentado por las personas físicas o jurídicas que no se dedican al fomento de la tutela ambiental.

44. En definitiva, una organización no gubernamental que participa en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental en condición de «público interesado», goza también de una amplia legitimación si opta por recurrir la decisión de las autoridades ante los tribunales de justicia. Sin embargo, el acceso a dichos tribunales no es la consecuencia de una participación previa en la fase administrativa. El tenor de la norma indica más bien que las puertas del artículo 10 *bis* se

abren cuando una entidad de protección del medio ambiente cumple los requisitos del artículo 1, apartado 2, al conferirle la condición de «público interesado».

45. Además, el hecho de que el artículo 10 *bis* comience su redacción otorgando un derecho de acceso a la justicia «de conformidad con [el] Derecho interno», no creo que esté confiriendo a los Estados miembros facultades adicionales a la hora de transponer el precepto. Esta mención alude, en mi opinión, a un hecho que es necesario destacar: que las disposiciones sobre acceso a la justicia se aplican en el marco procesal de cada Estado miembro. Ello quiere decir que las personas físicas o jurídicas y las organizaciones ambientales, aparte de los derechos que les confiere el artículo 10 *bis*, se someten todos a las normas sobre competencia judicial nacional, plazos, capacidad procesal, etcétera, recogidos en el ordenamiento procesal nacional.

46. A partir de esta afirmación, es fácil descartar los argumentos del gobierno de Suecia.

47. La posición del citado Gobierno se fundamenta en los distintos objetivos que persiguen los artículos 6 y 10 *bis*, así como en sus correlativos del Convenio de Aarhus. Alega asimismo que la legislación nacional otorga acceso prácticamente ilimitado al «público» durante la fase administrativa del

¹⁵ — Artículo 10 *bis*, párrafo cuarto.

procedimiento de evaluación ambiental. El Gobierno sueco esgrime que el hecho de que su normativa sea más protectora que el Convenio y que la Directiva en este extremo, le permite hacer una aplicación más restrictiva del artículo 10 *bis*.

48. No estoy de acuerdo.

49. La tesis del Gobierno sueco posterga un hecho difícil de negar: el sujeto que ha suscitado este litigio no es una persona física o jurídica, sino una organización no gubernamental para la protección del medio ambiente. Una vez reunidas las exigencias del artículo 1, apartado 2, dichas organizaciones asumen la condición de «público interesado». ¹⁶ Por tanto gozan de acceso a la información y a la participación en la fase administrativa, así como de acceso ante los tribunales para combatir las decisiones de las autoridades administrativas.

50. Al emplear una definición uniforme de «público interesado» a lo largo de la Directiva 85/337, se salvaguardan mejor los objetivos que persigue el texto. Además, el hecho de que las organizaciones ambientales cuenten con una definición propia de «público interesado», distinta que la aplicable a las personas

físicas o jurídicas, es sintomático de que la normativa confiere un especial papel supervisor a estas entidades. Sería contrario a esta filosofía que, una vez otorgado este estatuto, se atomizara a lo largo del texto, permitiendo que los Estados miembros interpretaran la definición a su gusto y para cada precepto de la citada Directiva.

51. Por tanto, llego a la conclusión de que la condición de «público interesado» aplicada a las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental debe recibir una interpretación homogénea a lo largo de la Directiva 85/337 modificada. ¹⁷ Si el tratamiento de esta definición fuera distinto para los artículos 6 y 10 *bis*, respectivamente, el texto lo habría admitido expresamente.

52. En resumidas cuentas, deduzco que la participación previa, al amparo del artículo 6 de la Directiva 85/337 modificada, no condiciona, en términos generales, el acceso a la justicia del que disfruta el «público interesado». Sin embargo, una organización no gubernamental de protección ambiental que reúna las condiciones para ser «público

16 — Ver puntos 40 a 45 de estas conclusiones.

17 — Tal como indica la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, 2000, p. 41: «once an NGO meets the requirements set, it is a member of the "public concerned" for all purposes under the Convention» (cursiva añadida). Por tanto, si el Convenio de Aarhus goza de una definición de «público interesado» uniforme a lo largo de todo el texto, al mismo resultado debe llegarse en relación con la Directiva 85/337 modificada.

interesado» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la citada Directiva, ostenta automáticamente el derecho de acceso a los tribunales en virtud del artículo 10 *bis* de la misma.¹⁸

V. Tercera cuestión prejudicial

53. Con su tercera pregunta, el Högsta domstolen quiere saber si el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 modificada permite a los Estados miembros introducir restricciones al acceso a la justicia de las organizaciones ambientales, una vez que han participado en el procedimiento de autorización.

18 — Cuestión distinta es que una persona física o jurídica, o una organización ambiental, no se encuentren englobados bajo la definición de «público interesado». En tal caso, se trataría de «público» en el sentido del artículo 1, apartado 2 de la Directiva 85/337 modificada, tal como reconoció la agente sueca en el curso de la vista. En esta tesitura se plantearía un problema diferente: la conversión del «público» en «público interesado» por el hecho de participar en los procedimientos de autorización del artículo 6 de la citada Directiva. Sobre esta cuestión hay una opinión autorizada: la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, antes citada, en cuya página 129 se afirma que «it is consistent with the objectives of the Convention to hold that a member of the public who actually participates in a hearing under article 6, paragraph 7 [equivalente al artículo 6, apartado 4, de la Directiva 85/337 modificada], would thereby gain the status of a member of the public concerned. This is logically supported by the fact that the full results of public participation must be taken into account by the public authority under article 6, paragraph 8». Esta afirmación implicaría que un Estado como Suecia, que ha optado por transponer de forma muy amplia y protectora el artículo 6 de la Directiva 85/337 modificada, tendría la obligación de tratar como «público interesado» a aquellos sujetos que participen en el procedimiento de autorización en condición de «público». En contra de lo que afirma el Gobierno sueco, tal resultado no desbordaría de trabajo a los tribunales nacionales, pues, con excepción de las organizaciones ambientales, los particulares que asumen la condición de «público interesado» tendrían que haber sufrido la infracción de un derecho u ostentar un interés suficiente para poder acceder a la justicia (artículo 10 *bis*, párrafo segundo). Sin embargo, y como ya he apuntado con anterioridad, el presente litigio tiene por objeto la definición de «público interesado» de una organización ambiental, sin que sea necesario entrar en el debate sobre las mutaciones que puede sufrir el concepto de «público».

54. La Comisión y el Gobierno sueco han presentado observaciones en defensa de tesis contrapuestas.

55. En opinión de la Comisión, el precepto citado, al otorgar a las organizaciones ambientales un mayor acceso a los tribunales que el conferido a los particulares, limita aún más la discrecionalidad de los Estados miembros y les impide adoptar restricciones que cercenen los objetivos perseguidos por la Directiva. Por tanto, la Comisión estima que el legislador sueco incumple el derecho comunitario al restringir el acceso a la justicia únicamente a organizaciones ambientales que cuentan con un mínimo de dos mil socios.

56. Por contra, el Gobierno sueco insiste en la relación entre los artículos 6 y 10 *bis* de la Directiva 85/337 modificada, reiterando que el régimen más protector que prevé Suecia para la participación en el procedimiento administrativo no implica necesariamente que el acceso a la justicia se plantee en los mismos términos. Argumenta, así, que los Estados miembros pueden aprobar condiciones de legitimación más severas en sede judicial que las contempladas en sede administrativa. Este planteamiento, idéntico al esgrimido respecto de la segunda cuestión prejudicial, conduce al Gobierno sueco a declarar que la normativa nacional cuestionada es compatible con la Directiva 85/337 modificada.

57. El artículo 6 de la Directiva 85/337 no opera en sí mismo como una llave maestra que garantice el acceso a la justicia a todo aquel que reúna la condición de «público interesado».¹⁹ Más bien, el artículo 10 *bis* prevé un sistema de acceso a la justicia directo y sin restricciones para aquellas organizaciones no gubernamentales que reúnan la condición de «público interesado» prevista en el citado artículo 1, apartado 2.²⁰ Por tanto, si la Directiva mencionada habilita a los Estados miembros para restringir la legitimación de las organizaciones ambientales, esta atribución no se halla en el artículo 10 *bis*, sino en la propia definición de «público interesado» aplicada a dichas entidades y prevista en el artículo 1, apartado 2.

58. Más adelante analizaré el margen de apreciación del que disponen los Estados miembros a la hora de transponer esta definición en sus ordenamientos internos.²¹ Primero complementaré la interpretación literal de la Directiva 85/337 modificada con un análisis de los objetivos que persiguen el Convenio de Aarhus y la citada Directiva respecto de las organizaciones ambientales.

A. El papel de las organizaciones no gubernamentales para la protección del medio ambiente y la protección judicial en materia ambiental

59. Las disposiciones de acceso a la justicia en materia medioambiental planteadas en este litigio parten de la siguiente premisa: el medio

natural no es un bien individual, sino colectivo. La prevención de los daños medioambientales es una responsabilidad que concierne a la sociedad y no sólo a personas o a intereses aislados. Desde esta perspectiva, las normas del Convenio de Aarhus y de la Directiva 85/337 modificada dan forma jurídica a la lógica de la acción colectiva.²² El individuo se protege si actúa en grupo, y la suma de individuos fortalece al grupo. Los intereses individuales y los generales se ven así mejor tutelados y todos los participantes disfrutan de más beneficios que sacrificios. Por este motivo, ambos instrumentos reconocen un importante papel a las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental.

60. Este planteamiento trae consigo otras implicaciones que merecen ser atendidas.

61. En primer lugar, las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental son la expresión de dichos intereses colec-

19 — Ver puntos 40 a 45 de estas conclusiones.

20 — Ver punto 42 de estas conclusiones.

21 — Ver puntos 61 y siguientes de estas conclusiones.

22 — Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Ed. Harvard University Press, Cambridge, 1971.

tivos. Al representar a una suma de actores e intereses, sus actuaciones se desempeñan en defensa de objetivos generales, lo que les atribuye una dimensión colectiva.²³ Asimismo, aportan un conocimiento especializado que contribuye a seleccionar los asuntos relevantes entre los que tienen una menor trascendencia. Hablan con una sola voz en nombre de múltiples actores, y lo hacen con un grado de especialización técnica no siempre a disposición del individuo. Al asumir tal dimensión, estas entidades racionalizan la manera en que distintos intereses en pugna se expresan y actúan ante las autoridades.

62. En segundo lugar, este entendimiento de la política ambiental pretende también fortalecer el funcionamiento de los tribunales. Al fomentar que la litigiosidad se canalice a través de organizaciones no gubernamentales de protección ambiental, el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337 modificada reconocen que estas entidades no sobrecargan ni paralizan los juzgados. Más bien al contrario, aglutinan en una sola demanda las pretensiones de un número elevado de individuos. Bien es cierto que nada impide a un miembro de una organización no gubernamental participar también por su cuenta en un litigio, pero el resultado global de esta política opera un filtrado que, a la larga,

termina por facilitar el trabajo de los tribunales.²⁴ Si a ello sumamos que, como decía en el punto anterior, estas entidades asociativas cuentan a menudo con un conocimiento técnico del que normalmente carecen los particulares, la aportación de información técnica al proceso es también un elemento positivo que sitúa al tribunal en una mejor posición de cara a la toma de la decisión final.

63. En tercer lugar, me parece importante destacar que el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337 modificada han rechazado la implantación de una *actio popularis* en materia ambiental. Si bien los Estados miembros pueden optar por desarrollar un cauce procesal de esta naturaleza en sus ordenamientos internos, ni el derecho internacional ni el comunitario han apostado en este instante por una medida así.²⁵ Sin embargo, me parece que, precisamente porque se ha rechazado esta vía, los redactores del Convenio de Aarhus optaron por fortalecer el papel de las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental. Al decantarse por esta fórmula, se buscaba un término medio que equilibrara el enfoque maximalista de la acción pública con la tesis minimalista de la acción individual y restringida a quienes tienen intereses directos en liza. La atribución

23 — Ver punto 59 de estas conclusiones, y De Sadeleer, N., Roller, G., & Dross, M., *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal*, Ed. Europa Law Publishing, Groninga, 2005, p. 177.

24 — Muestran esta idea los resultados empíricos sobre el impacto de la participación de las organizaciones ambientales en las estadísticas judiciales, aportados por De Sadeleer, N., Roller, G., & Dross, M., *op. cit.*, supra, pp. 165 a 170.

25 — La Comisión ha rechazado, en un documento de 2003, cualquier aproximación al Convenio de Aarhus que reconozca la existencia de una *actio popularis*. En su propuesta de Directiva de acceso a la justicia en materia medioambiental [COM(2003) 624 final, de 24 de octubre de 2003], la Comisión afirmó que «la acción popular no está prevista explícitamente en la Convención de Aarhus y, por lo tanto, su reconocimiento debe corresponder a los Estados miembros». Esta declaración, hecha en fechas posteriores a la propuesta de Directiva que desembocó en la Directiva 2003/35, me parece que tiene cierta autoridad respecto del presente asunto.

de una legitimación privilegiada a las organizaciones no gubernamentales concilia así ambas posturas.²⁶ Se trata, en mi opinión, de una ponderación muy razonable.

64. Por todo lo anterior, estimo que el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337, tras su modificación por la Directiva 2003/35, han optado expresamente por fortalecer el papel de las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental. Llegan a ese resultado en el entendimiento de que la participación, tanto en la fase administrativa como judicial, refuerza las decisiones adoptadas por el poder público, pero también mejora el funcionamiento de los procedimientos de prevención ambiental.

65. Con esta premisa como trasfondo, paso ahora a analizar si la participación de estas entidades está sujeta a condiciones, y con qué límites.

B. La definición de «público interesado» del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 modificada, y los «requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional» aplicables a las organizaciones no gubernamentales para la protección del medio ambiente

66. Como he dicho anteriormente, el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 modificada recoge las definiciones de «público» y de «público interesado». Dentro de esta segunda categoría, la norma añade que, junto con las personas físicas y jurídicas afectadas o que puedan verse afectadas, se considerará que lo tienen «las organizaciones no gubernamentales que [...] cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional». Por tanto, la Directiva introduce una presunción en favor de dichas organizaciones, a las que se les exime de demostrar afectación alguna con la decisión ambiental en ciernes.

67. No obstante, el precepto agrega una importante matización: que la organización ambiental cumpla los requisitos pertinentes previstos en la legislación nacional. Según el Gobierno sueco es aquí, en este inciso del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 modificada, donde se sustenta la limitación discutida en este proceso, que restringe el acceso a la justicia de las organizaciones no gubernamentales únicamente a aquellas con un mínimo de dos mil socios.

26 — Ebbesson, J., *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Ed. Kluwer Law International, La Haya, 2002, p. 29.

68. Comparto con el Gobierno de Suecia y con la Comisión Europea la opinión de que este inciso confiere a los Estados miembros cierto margen de discrecionalidad.

69. Coincido también con la Comisión Europea cuando afirma que, a pesar de dicho margen, los Estados deben introducir todas las medidas adecuadas que sean coherentes con *los fines* perseguidos por la Directiva 85/337 modificada, al objeto de que ésta no quede privada de su efecto útil.

70. Con estas premisas, y en atención a lo expuesto en los puntos 61 a 64 de estas conclusiones, me parece necesario delimitar con cautela los márgenes de esta remisión a «los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional».

71. La definición de «público interesado» es probablemente la clave de bóveda del edificio construido por el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337 modificada. Tal como relato en los puntos 40 a 45 de estas conclusiones, una vez que una organización medioambiental adquiere tal estatuto, es irrelevante discutir si una participación en los procedimientos administrativos condiciona un ulterior acceso a los tribunales. Lo importante es que la organización reúna la condición de «público interesado», y no tanto que participe o no en alguna fase del procedimiento.

72. A la vista de la trascendencia que adquiere esta definición, me parece evidente que el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337 modificada, cuya finalidad expresa es garantizar «la participación del público en la adopción de [...] decisiones ambientales» y «fomentar [...] *en particular*, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente»,²⁷ no admiten una interpretación de sus preceptos que tenga por efecto dificultar el acceso de dichas entidades a los procedimientos administrativos y judiciales. Es más: precisamente porque la definición de «público interesado», aplicada a las organizaciones ambientales, abre las puertas al ejercicio de todas las facultades sustanciales del Convenio de Aarhus y de la Directiva 85/337 modificada, hay que ser especialmente vigilantes con la lectura que los Estados miembros puedan hacer de dicho término.²⁸

73. Cuando el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337 modificada se refiere a los «requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional», estimo que hace referencia a dos tipos de condiciones. En primer lugar, las atinentes al cumplimiento de normas nacionales sobre inscripción, constitución o reconocimiento de asociaciones, que tienen como fin declarar jurídicamente *la existencia* de estas entidades en el derecho interno. En segundo lugar, las relativas a la actividad de las organizaciones y al vínculo que estas puedan ostentar con la legítima defensa de intereses medioambientales. Es aquí donde reside el punto neurálgico de la definición, pues en aras

27 — Considerandos 3 y 4 de la Directiva 2003/35 (cursiva añadida).

28 — Dette, B., «The Aarhus Convention and Legislative Initiatives for its Implementation», en Ormond, T., Führ, M., Barth, R. (eds), *Environmental Law and Policy at the Turn of the 21st Century. Liber amicorum Betty Gebers*, Ed. Lexxion, Berlin, 2006, p. 78.

de este vínculo pueden introducirse limitaciones en abierta contraposición a los objetivos de la Directiva 85/337 modificada, que incluye, como dice el artículo 10 *bis*, el de «facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia».

74. De hecho, cuando el derecho nacional impone condiciones que persigan la existencia de un vínculo entre la organización y una decisión ambiental, éstas deben ser objetivas, transparentes y compatibles con los fines de la Directiva 85/337 modificada. Por consiguiente, no cabe atribuir a una autoridad un amplio margen de discrecionalidad para que estudie, caso a caso, si las organizaciones ambientales persiguen fines legítimos o no. Tampoco pueden admitirse condiciones cuya definición sea tan ambigua o deficiente que terminen generando inseguridad o resultados discriminatorios. Con mayor motivo, debe descartarse cualquier limitación que tenga por efecto *obstaculizar*, y no *facilitar*, el acceso de las organizaciones ambientales a los procedimientos administrativos y judiciales.

75. La sección 13 del capítulo 16 de la miljöbalken introduce tres requisitos a cumplir por las organizaciones ambientales, entre los cuales se ha cuestionado uno en el presente procedimiento: la obligación de que la entidad cuente con un mínimo de dos mil

socios. De lo expuesto en el apartado anterior, me parece evidente que esta norma no resiste un análisis a la luz de la Directiva 85/337 modificada.

76. Para llegar a esta conclusión, me basaré en los dos últimos criterios que he apuntado, relativos a la transparencia y a la coherencia con los fines de la mencionada Directiva.

77. La imposición a una organización de un número de socios para adquirir la condición de «público interesado» plantea una serie de problemas desde el punto de vista práctico. En primer lugar, la legislación sueca no parece ser clara al definir la noción de «socio». Preguntada sobre este particular en la vista oral, la agente del Gobierno de Suecia afirmó que tal concepto es ambiguo y que no ha sido objeto de aclaración por los tribunales de dicho país. En segundo lugar, el requisito numérico sólo se aplica a organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro. ¿En qué lugar quedan las entidades de defensa del medio ambiente que sí tienen ánimo lucrativo? También se le preguntó sobre este extremo a la agente sueca, pero renunció a dar respuesta sobre el particular. Deduzco, por tanto, que el régimen sueco, a pesar de que pueda ser objetivo, no resulta transparente y genera inseguridad. El mejor testimonio de las desventajas de la disposición sueca nos lo suministran los hechos: tal como reconoció la

agente sueca durante la vista, tan sólo dos organizaciones ambientales pueden acceder hoy día a los tribunales de justicia suecos de conformidad con la miljöbalken.²⁹

78. Aún más problemática resulta la disposición nacional discutida cuando se observa a la luz de los fines perseguidos por el Convenio de Aarhus y la Directiva 85/337 modificada. Una norma que impone una limitación al número de socios de una organización ambiental para que ésta acceda a los tribunales, puede cerrar el paso a numerosas entidades que tendrían un interés legítimo en acceder a la justicia. En el caso aquí concernido, la disposición castiga severamente a las organizaciones ambientales de carácter local, las cuales no podrán acceder a los tribunales ni siquiera cuando los proyectos objeto de evaluación tengan exclusivamente una dimensión local.³⁰ A mayor abundamiento, el efecto práctico de la normativa no sólo ha conseguido borrar del mapa judicial a las organizaciones ambientales locales, sino también a otras muchas de dimensión nacional y, lo que resulta aún más llamativo, de dimensión internacional.³¹ En definitiva, la sección 13 del capítulo 16 de la miljöbalken logra el objetivo diametralmente opuesto al perseguido por el Convenio de

Aarhus y por la Directiva 85/337 modificada.³²

79. Sea éste el resultado consciente o inconscientemente deseado por el legislador sueco, lo cierto es que las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental suecas no gozan, a día de hoy, de acceso a la justicia.

80. Me gustaría añadir finalmente, que, en mi opinión, este habría sido el mismo desenlace si no existiera un precepto como el artículo 9 del Convenio de Aarhus o el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 modificada. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha afirmado en numerosas ocasiones que los Estados miembros no pueden adoptar disposiciones procesales que hagan imposible el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario.³³ La Directiva 85/337, que

29 — El Gobierno sueco y la Comisión afirman que sólo la Sveriges ornitologiska förening (Asociación ornitológica de Suecia) y la Naturskyddsforeningen (Asociación para la Protección de la Naturaleza) cumplen el requisito de los dos mil socios. Según el Gobierno sueco, las organizaciones locales que no cumplen los requisitos de la miljöbalken siempre tienen la posibilidad de actuar a través de las dos entidades actualmente legitimadas. Esta vía me parece totalmente insuficiente y difícilmente se conforma con la filosofía que subyace al Convenio de Aarhus y a la Directiva 85/337 modificada.

30 — De hecho, en el caso de autos DVM es una organización local que pretende impugnar una decisión con incidencia municipal.

31 — Como se expuso en el curso de la vista, una organización como Greenpeace Suecia no está actualmente legitimada para acceder a la justicia según los parámetros de la miljöbalken.

32 — La Comisión destaca con acierto que la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, antes citada, apunta sin remilgos a la sección 13 del capítulo 16 de la miljöbalken cuando afirma que «parties may impose requirements based on objective criteria that are not unnecessarily exclusionary. For example, one UNECE country requires environmental NGOs to have been active in that country for three years and to have at least NaN members. [...] The membership requirement might [...] be considered overly strict under the Convention». Durante la vista el Gobierno sueco renunció (a pesar de mi sugerencia) a invocar la reserva introducida por dicho país al artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. Ello me inclina a pensar que Suecia quizás alberga dudas sobre la licitud de sus normas.

33 — Sentencias, entre otras, de 14 de diciembre de 1995, Van Schijndel y Van Veen (C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705), apartado 17; de 9 de diciembre de 2003, Comisión/Italia (C-129/00, Rec. p. I-14637), apartado 25; de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, Rec. p. I-2271), apartado 43; y de 7 de junio de 2007, van der Weerd y otros (C-222/05 a C-225/05, Rec. p. I-4233).

instaura un sistema de evaluación ambiental y confiere derechos, se vería impedida de sus efectos si el sistema procesal nacional no garantizara el acceso a los tribunales. El caso aquí estudiado es buena prueba de que, dada la imposibilidad de la práctica unanimidad de organizaciones ambientales de acceder a la justicia, tal medida sería incompatible con el principio comunitario de efectividad.

81. En consecuencia, estimo que el artículo 10 *bis*, en relación con el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición como la recogida en la sección 13 del capítulo 16 de la miljöbalken, que limita el acceso a la justicia únicamente a las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental con un mínimo de dos mil socios

VI. Conclusión

82. Por lo tanto, propongo que el Tribunal de Justicia resuelva lo siguiente en respuesta a las cuestiones planteadas:

- «1) El punto 10 del anexo II de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE, debe interpretarse en el sentido de que incluya la evacuación de agua de un túnel que alberga líneas de electricidad y la infiltración de agua en la tierra para compensar la eventual reducción de las aguas subterráneas, así como la construcción y el mantenimiento de las instalaciones para la evacuación y la infiltración. No es necesario que las aguas evacuadas estén sujetas a un uso o fin específico.
- 2) El artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, no garantiza, en términos generales, que el “público interesado”, por el hecho de haber participado en el procedimiento de autorización al amparo del artículo 6 de dicha Directiva, tenga acceso ilimitado a la justicia. Sin embargo, una organización no gubernamental de protección ambiental que reúna las

condiciones para ser “público interesado” en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, ostenta automáticamente el derecho de acceso a los tribunales en virtud del artículo 10 *bis* de la citada Directiva.

- 3) El artículo 10 *bis*, en relación con el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición como la recogida en la sección 13 del capítulo 16 de la miljöbalken, que limita el acceso a la justicia únicamente a las organizaciones no gubernamentales de protección ambiental con un mínimo de dos mil socios.»