



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 20 de junio de 2013¹

Asunto C-72/12

**Gemeinde Altrip,
Gebrüder Hört GbR,
Willi Schneider
contra
Land Rheinland-Pfalz**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht [Alemania])

«Directiva 85/337/CEE — Artículo 10 bis — Alcance del derecho a impugnar decisiones relativas a la aprobación de proyectos que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente — Aplicación *ratione temporis* — Alcance del control»

1. La presente petición de decisión prejudicial, planteada por el Bundesverwaltungsgericht, proporciona al Tribunal de Justicia, dos años después de su sentencia en el asunto Trianel,² la ocasión de pronunciarse de nuevo sobre la interpretación del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE (en lo sucesivo, «Directiva EIA»)³ en la versión de la Directiva 2003/35/CE⁴ en el marco de la normativa administrativa y procesal administrativa alemana.
2. Mientras que la sentencia en el asunto Trianel se refería al acceso de organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente a los tribunales de un Estado miembro en el marco del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, el presente procedimiento tiene por objeto, por una parte, la aplicación temporal de la norma y, por otra parte y especialmente, el alcance del control jurisdiccional impuesto por dicha norma.
3. Dichas cuestiones se suscitan en el marco de un recurso contra una resolución del Land de Rheinland-Pfalz (Renania-Palatinado) por la que se aprobó un plan de ordenación de aguas, en el que las demandantes alegan que la evaluación del impacto medioambiental (en lo sucesivo «EIA») se llevó a cabo de manera deficiente.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen; en lo sucesivo, «Trianel» (C-115/09, Rec. p. I-3673).

3 — 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).

4 — Directiva 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. Derecho Internacional Público

4. El 25 de junio de 1998, la Comunidad Europea firmó el Convenio sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), que entró en vigor el 30 de octubre de 2001 y fue aprobado en nombre de la Comunidad Europea el 17 de febrero de 2005.⁵ La República Federal de Alemania firmó el Convenio de Aarhus el 25 de junio de 1998 y lo ratificó el 15 de enero de 2007.

5. El régimen contenido en el Convenio de Aarhus se presenta habitualmente como un modelo de tres pilares, en el que uno de los pilares consiste en el acceso a la información medioambiental relevante; otro, en la participación del público en los procesos de toma de decisiones de carácter ambiental y, el tercero, en el acceso a la justicia en materia medioambiental.⁶

6. Los considerandos sexto, séptimo, octavo, decimotercero y decimoctavo del Convenio de Aarhus prevén lo siguiente:

«[6] Reconociendo que una protección adecuada del medio ambiente es esencial para el bienestar humano, así como para el goce de los derechos fundamentales, en particular el derecho a la vida;

[7] Reconociendo [...] que toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras;

[8] 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;

[...]

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

[...]

[18] 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».

5 — Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 124, p. 1). El texto del Convenio de Aarhus está reproducido en la p. 4 y ss. del número citado del Diario Oficial.

6 — United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2ª ed. 2013, p. 6; Beyerlin, U. y Grote Stoutenburg, J.: *Environment, International Protection*, en: Wolfrum, R. (Eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, apartado 73.

7. El artículo 1 del Convenio de Aarhus establece su objetivo:

«A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.»

8. El artículo 2, apartado 5, define el concepto de «público interesado» como «el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés [...]». Con arreglo al artículo 2, apartado 4, el concepto de «público» incluye «una o varias personas físicas o jurídicas».

9. El artículo 3, apartado 1, dispone:

«Cada Parte adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones del presente Convenio relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio.»

10. El artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus establece:

«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 invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición,

podrán interponer 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 entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 más abajo, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio [...].

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

B. Normativa de la Unión

11. La Directiva 2003/35 se adoptó con el fin de ajustar la legislación comunitaria al Convenio de Aarhus con vistas a su ratificación por la Comunidad.⁷ Dicha Directiva modificó la Directiva EIA y la Directiva 96/61/CE⁸ «para asegurar su plena compatibilidad con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular [...] con [el apartado] 2 [...] de su artículo 9».⁹

12. El considerando 9 de la Directiva 2003/35 manifiesta:

«Los apartados 2 y 4 del artículo 9 del Convenio de Aarhus establecen disposiciones en relación con la posibilidad de entablar procedimientos judiciales o de otro tipo 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 del artículo 6 del Convenio.»

13. El artículo 6, apartado 1, primera frase, de la Directiva 2003/35 dispone:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 25 de junio de 2005.»

14. El artículo 3 de la Directiva 2003/35 contiene varias modificaciones de la Directiva EIA. Así, por ejemplo, introduce en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIA la siguiente definición del concepto de «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». El concepto de «público» incluye, conforme a una definición amplia, al igual que en el marco del Convenio de Aarhus, «una o varias personas físicas o jurídicas».

15. La Directiva 2003/35 añade, además, el artículo 10 *bis* a la Directiva EIA. Dicha disposición reza:

«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,

tengan 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, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

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

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 [...]

7 — Véase el quinto considerando de la Directiva.

8 — Directiva del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26).

9 — Undécimo considerando de la Directiva 2003/35.

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.

[...]»

16. El 17 de febrero de 2012 la Directiva EIA fue derogada y sustituida y codificada por la Directiva 2011/92/UE,¹⁰ cuyo artículo 11 se corresponde con el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA. Habida cuenta de las fechas de autos, la Directiva aplicable es la Directiva EIA.

C. Normativa nacional

17. El artículo 61 de la Verwaltungsgerichtsordnung (Ley de la jurisdicción contencioso administrativa; en lo sucesivo, «VwGO»)¹¹ dispone:

«1) Tendrán capacidad para actuar en el procedimiento:

1. las personas físicas y jurídicas;
2. las asociaciones que puedan invocar un derecho;

[...]»

18. El artículo 46 de la Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley de Procedimiento contencioso-administrativo; en lo sucesivo, «VwVfG»),¹² que regula las consecuencias de los vicios procesales y formales, dispone:

«No se podrá solicitar la anulación de un acto administrativo que no sea nulo conforme al artículo 44 por el mero hecho de que se haya adoptado en infracción de disposiciones sobre el procedimiento, la forma o la competencia territorial si resulta evidente que dicha infracción no ha influido en el fondo de la decisión.»

19. Las disposiciones relativas a la adaptación a lo dispuesto en materia de recursos en la Directiva 2003/35 están contenidas en la Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente con arreglo a la Directiva 2003/35/CE; en lo sucesivo, «UmwRG»)¹³. Su artículo 1, apartado 1 establece:

«La presente ley se aplicará a los recursos contra:

1. Las decisiones en el sentido del artículo 2, apartado 3, de la Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [Ley relativa a la evaluación del impacto medioambiental, en lo sucesivo, «UVPG»] respecto a proyectos para los que pueda existir una obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental con arreglo a

10 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 26, p. 1).

11 — En la versión publicada el 10 de marzo de 2001 (BGBl I, p. 686).

12 — En la versión publicada el 23 de enero de 2003 (BGBl I, p. 102).

13 — De 7 de diciembre de 2006 (BGBl I, p. 2816). La modificación de esta ley operada mediante la Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (Ley de modificación de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente y de otras disposiciones en materia de medio ambiente) de 21 de enero de 2013 (BGBl I, p. 95) no es objeto del procedimiento principal.

- a) la Ley relativa a la evaluación del impacto medioambiental

[...]»

20. El artículo 4 de la UmwRG establece:

«(1) Únicamente podrá solicitarse la anulación de una decisión relativa a la aprobación de un proyecto en el sentido del artículo 1, primera frase, n° 1, en el supuesto de que no se haya realizado en un primer momento ni posteriormente

1. la preceptiva evaluación de impacto medioambiental o
2. la preceptiva comprobación previa de la necesidad de una evaluación de impacto medioambiental en el caso concreto.

[...]

[...]

(3) Los apartados 1 y 2 se aplicarán por analogía a los recursos de interesados con arreglo al artículo 61, números 1 y 2, de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa.»

21. Como norma transitoria el artículo 5, apartado 1, de la UmwRG dispone: «La presente Ley se aplicará a los procedimientos previstos en el artículo 1, apartado 1, primera frase, y que se hayan iniciado o se deberían haber iniciado después del 25 de junio de 2005 [...]»

22. El artículo 2 de la UVPG¹⁴ dispone:

«(1) La evaluación del impacto medioambiental es un elemento no autónomo de los procedimientos administrativos destinados a resolver sobre la admisibilidad de los proyectos [...]

[...]

(3) Las resoluciones a que se refiere el apartado 1, primera frase, podrán ser:

1. Autorizaciones, permisos [...] resoluciones de aprobación de planes de ordenación [...]

II. Hechos y procedimiento principal

23. El litigio principal se incoó a raíz de un recurso interpuesto contra una resolución del Land de Renania-Palatinado por la que se aprueba un plan de ordenación de aguas que tiene por objeto la construcción de la instalación de retención de inundaciones en la planicie de la cuenca superior del Rin situada al sur de las ciudades de Mannheim y Ludwigshafen (Waldsee/Altrip/Neuhofen).

24. La instalación de retención de inundaciones proyectada tiene una superficie de aproximadamente 327 ha. Una parte de ellas ha de inundarse periódicamente, dependiendo del nivel de agua del Rin, y otra parte se ha de inundar en caso de crecidas extremas, a fin de evitar la inundación de las zonas residenciales, industriales y de infraestructuras situadas en la depresión del Rin. La finalidad del proyecto es proporcionar protección frente a crecidas de gran magnitud que se reproducen cada 200 años. Para construir la instalación de retención se han planificado numerosas medidas urbanísticas.

14 — En la versión publicada el 24 de febrero de 2010 (BGBl I, p. 94).

25. El proyecto afecta principalmente a zonas forestales y parcelas de uso agrícola. La parte no controlada de la retención de aguas se encuentra en la zona de protección de hábitats (ZPH) «Rheinniederung Speyer-Ludwigshafen», declarada en mayo de 2004, y en las inmediaciones del proyecto se encuentran otra ZPH y dos zonas de protección de las aves europeas.

26. Mediante escrito de 31 de enero de 2002, la autoridad inferior en materia de aguas del Land demandado solicitó, como titular del proyecto, a la Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd des Landes Rheinland-Pfalz (Dirección de coordinación y autorizaciones zona Sur, del Land de Renania Palatinado), la aprobación del plan para la construcción de la instalación de retención de inundaciones. El proyecto fue aprobado mediante resolución de 20 de junio de 2006.

27. Contra esta resolución interpusieron recurso el ayuntamiento de Altrip, la sociedad de Derecho civil Gebrüder Hört GbR y el Sr. Schneider (en lo sucesivo, «demandantes»). Alegaron, en particular, que el EIA tramitado adolece de vicios considerables.

28. Las áreas de retención previstas abarcan el 12 % del término municipal de Altrip. Además, diversas parcelas de su propiedad se encuentran en el área del proyecto aprobado.

29. Gebrüder Hört GbR cultiva frutas y verduras. Sus socios son propietarios y arrendatarios de superficies situadas dentro del área de retención proyectada, algunas de las cuales también van a ser utilizadas para la construcción de diques.

30. El Sr. Schneider es propietario de diversas parcelas situadas en las cercanías de la instalación proyectada, entre ellas una finca destinada a vivienda, y de parcelas en un área recreativa local que se utilizan para un camping.

31. Mediante sentencia de 13 de diciembre de 2007, el Verwaltungsgericht desestimó el recurso.

32. El recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra dicha resolución fue desestimado por el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Tribunal Superior de lo contencioso-administrativo de Renania-Palatinado) mediante sentencia de 12 de febrero de 2009. Dicho tribunal consideró que los demandantes no estaban facultados para alegar vicios en la EIA invocando la UmwRG, puesto que esta Ley únicamente se aplica, conforme a su artículo 5, apartado 1, a procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005, por lo que no es preciso aclarar si, en caso de que la ejecución de una EIA adolezca de vicios, del artículo 4, apartado 1, de dicha Ley se puede deducir una acción anulatoria de la resolución por la que se aprobó el plan de ordenación, aunque dicho artículo únicamente regula, según su tenor literal, la ausencia total de una EIA. Manifestó asimismo sus dudas sobre si los demandantes cumplían el requisito de causalidad exigido por la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht.

33. Los demandantes interpusieron contra dicha sentencia un recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht.

III. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

34. Al igual que el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, el Bundesverwaltungsgericht considera que el artículo 5, apartado 1, de la UmwRG, conforme al cual esta Ley únicamente se aplica a procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005, le impide aplicar, *ratione temporis*, dicha Ley. Sin embargo, duda de que esta disposición sea conforme con el Derecho de la Unión.

35. El Bundesverwaltungsgericht considera que, aunque la UmwRG fuera aplicable *ratione temporis*, los demandantes no podrían alegar válidamente los vicios de la EIA con arreglo a la norma de transposición en Alemania de la Directiva 2003/35. Señala que, con arreglo al artículo 4, apartado 3, de la UmwRG, aplicable conforme al artículo 4, apartado 3 y al artículo 61, n.º 1, de la VwGO, únicamente puede solicitarse la anulación de una decisión en el supuesto de que no se haya realizado en un primer momento ni posteriormente la preceptiva evaluación de impacto medioambiental o la preceptiva comprobación previa de la necesidad de una evaluación de impacto medioambiental en el caso concreto. El tenor literal y los trabajos preparatorios del artículo 4, apartado 1, de la UmwRG impiden interpretarla de otra forma. Añade que en el procedimiento legislativo no pudo imponerse el criterio, basado en la sentencia Wells¹⁵ y que en un primer momento se consideró necesario, tener en cuenta de manera más amplia los vicios procedimentales de que adolece el proyecto de la UmwRG.¹⁶ Respecto a esta norma el Bundesverwaltungsgericht también duda de que cumpla las exigencias de la Directiva.

36. Si esta limitación de las posibilidades de impugnar una decisión no fuera conforme a Derecho, el Bundesverwaltungsgericht se pregunta si son conformes con el Derecho de la Unión los criterios empleados en jurisprudencia reiterada en Derecho nacional, que limitan las posibilidades de que se vea estimada una impugnación judicial de la legalidad de decisiones desde el punto de vista procedimental.

37. Por todas estas consideraciones el Bundesverwaltungsgericht suspendió el procedimiento, mediante resolución de 10 de enero de 2012, y planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 256 TFUE, las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, de 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, en el sentido de que los Estados miembros también estaban obligados a declarar aplicables las disposiciones de Derecho nacional adoptadas en transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE a los procedimientos de aprobación administrativa en que, si bien fueron iniciados antes del 25 de junio de 2005, la aprobación no fue concedida hasta después de esa fecha?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

¿Debe interpretarse el artículo 10 *bis* 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 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, en el sentido de que los Estados miembros también estaban obligados a extender la aplicabilidad de las disposiciones de Derecho nacional adoptadas en transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE en relación con la impugnación de la legalidad procedimental de una resolución, a los casos en que se haya realizado, aunque de forma deficiente, una evaluación del impacto medioambiental?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

En los casos en que la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro, de conformidad con el artículo 10 *bis*, párrafo primero, letra b), de la Directiva 85/337/CEE, establezca por principio que la posibilidad de los miembros del público interesado

15 — Sentencia de 7 de enero de 2004 (C-201/02, Rec. p. I-723).

16 — BT-Ducks. 16/2495.

de presentar un recurso ante un tribunal de justicia se supedita a que sostengan el menoscabo de un derecho, ¿debe interpretarse el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337/CEE en el sentido de que:

- a) una impugnación en vía judicial de la legalidad procedimental de resoluciones a las que sean aplicables las disposiciones de dicha Directiva relativa a la participación del público sólo puede prosperar y conducir a la anulación de la resolución, si, en función de las circunstancias del caso, existe la posibilidad concreta de que la resolución impugnada hubiera sido distinta de no haberse producido el vicio de procedimiento y si, además, dicho vicio ha afectado a un interés jurídico sustantivo que correspondía al demandante, o
- b) en el marco de la impugnación en vía judicial de la legalidad procedimental de resoluciones a las que sean aplicables las disposiciones de dicha Directiva relativa a la participación del público se debe dar al concepto de vicio de procedimiento una relevancia mayor?

En caso de que a la cuestión anterior se deba responder en el sentido de la letra b):

¿Qué requisitos de contenido se han de exigir a los vicios de procedimiento para que puedan ser tenidos en cuenta a favor de un demandante con motivo de la impugnación en vía judicial de la legalidad procedimental de la resolución?»

38. Los demandantes del procedimiento principal, el Land de Renania-Palatinado, la República Federal de Alemania, Irlanda y la Comisión presentaron observaciones escritas.

39. Todos ellos participaron en la vista de 16 de enero de 2013.

IV. Apreciación

40. El Bundesverwaltungsgericht plantea al Tribunal de Justicia tres cuestiones, que se refieren, todas ellas, a la posibilidad, garantizada por el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, de presentar un recurso, si bien las cuestiones segunda y tercera se plantean sólo para el supuesto de que se responda afirmativamente a la respectiva cuestión precedente. La primera cuestión tiene por objeto aclarar la aplicación *ratione temporis* de la correspondiente norma. Si el Tribunal de Justicia considera que dicha norma es aplicable *ratione temporis*, deberá analizar, en las cuestiones segunda y tercera, el alcance de tal recurso. La segunda cuestión prejudicial tiene por objeto la legalidad de limitaciones en la aplicación de las disposiciones nacionales adoptadas en relación con la impugnación de la legalidad procedimental de una decisión de transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA a supuestos de no tramitación de una EIA. En el caso de que tal limitación no sea conforme a Derecho, se plantea la tercera cuestión, mediante la que se pretende aclarar el alcance del control jurisdiccional y, en particular, si los requisitos, exigidos en la jurisprudencia nacional, de nexo causal y de vulneración de un derecho subjetivo para que prospere la impugnación de la legalidad procedimental de una decisión son compatibles con el Derecho de la Unión.

A. Admisibilidad

41. Irlanda considera que las cuestiones segunda y tercera son inadmisibles. Entiende que la resolución del Bundesverwaltungsgericht no proporciona ninguna información sobre los vicios que los demandantes censuran a la EIA, de forma que se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre cuestiones de naturaleza hipotética, cuya respuesta no produce repercusiones en el procedimiento principal.

42. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde exclusivamente a los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen del litigio apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia.¹⁷

43. El Tribunal de Justicia únicamente puede apartarse de este principio si resulta «claramente»¹⁸ que la interpretación del Derecho de la Unión no tiene ninguna relación con la realidad o el objeto del litigio principal. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia sólo en contados supuestos puede llegar a la conclusión, habida cuenta de los elementos de hecho o de Derecho proporcionados por el tribunal remitente, de que las cuestiones planteadas son de naturaleza puramente hipotética¹⁹ o artificial.²⁰

44. De la resolución del Bundesverwaltungsgericht se desprende que la preceptiva EIA del proyecto controvertido se llevó a cabo y fue impugnada por los demandantes por adolecer de vicios. Sin embargo, de ella no se deducen los vicios que los demandantes han alegado en su recurso.

45. Sin embargo, esto no da lugar a la inadmisibilidad de las cuestiones segunda y tercera. Así cabe afirmarlo respecto a la segunda cuestión por el mero hecho de que, según indica el Bundesverwaltungsgericht, conforme al Derecho alemán actualmente vigente, en el caso de que la EIA se haya llevado a cabo no existe ninguna acción de anulación de la resolución, independientemente de la naturaleza del vicio procedimental alegado. Según indica el tribunal remitente, la mera posibilidad de controlar judicialmente la presencia de vicios en la EIA conllevaría la devolución de los autos al Oberverwaltungsgericht. En ese supuesto se suscita la tercera cuestión, relativa a la conformidad con el Derecho de la Unión de los criterios aplicados hasta ahora en Derecho alemán por la jurisprudencia o de otros criterios que, según afirma el Bundesverwaltungsgericht, debería proporcionar al Oberverwaltungsgericht como apreciación jurídica. Aunque, como señala acertadamente la Comisión, los datos que no se han proporcionado sobre la naturaleza de los vicios procedimentales no permitan responder definitivamente de manera detallada a la tercera cuestión, el Tribunal de Justicia dispone de información suficiente para proporcionar una respuesta útil a la cuestión, en el marco de la relación de cooperación entre el Tribunal de Justicia y el tribunal remitente.

46. Procede, por lo tanto, declarar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

B. Primera cuestión prejudicial

47. Mediante la primera cuestión prejudicial, el Bundesverwaltungsgericht pide que se dilucide la aplicación *ratione temporis* del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, introducido mediante la Directiva 2003/35, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, de la UmwRG, disposición de Derecho nacional de transposición de la Directiva 2003/35. La Directiva 2003/35 establece, a este respecto, que los Estados miembros han de dar cumplimiento a la Directiva a más tardar el 25 de junio de 2005 (artículo 6, apartado 1). Sin embargo, cabe preguntarse si esto significa que los Estados miembros están obligados a garantizar la posibilidad, prevista en el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, de presentar recursos ante un tribunal relativos a procedimientos de aprobación administrativa iniciados a partir de ese día o si dicha posibilidad también ha de garantizarse respecto a procedimientos cuya aprobación, aunque fueron iniciados antes de dicha fecha, no fue concedida sino después.

17 — Sentencias de 29 de noviembre de 1978, Redmond (83/78, Rec. p. 2347), apartado 25, y de 30 de noviembre de 1995, Esso Española (C-134/94, Rec. p. I-4223), apartado 9.

18 — Sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563), apartado 6.

19 — Sentencia de 16 de julio de 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871), apartados 31 a 34.

20 — Sentencia de 11 de marzo de 1980, Foglia (104/79, Rec. p. 745), apartados 10 y 11.

48. La República Federal de Alemania e Irlanda consideran que la Directiva 2003/35 no obliga a los Estados miembros a garantizar la posibilidad de presentar un recurso prevista en el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA respecto a procedimientos de aprobación administrativa iniciados antes de que expirara el plazo de transposición de la Directiva 2003/35, aunque la aprobación no fuera concedida hasta después de esa fecha. Por consiguiente, las observaciones presentadas por ambas respecto a las otras cuestiones prejudiciales tienen carácter subsidiario. Renania-Palatinado se adhiere al criterio jurídico de la República Federal de Alemania.

49. Los demandantes entienden, por el contrario, que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/35 obliga a los Estados miembros a aplicar las disposiciones nacionales de transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA a los procedimientos de aprobación administrativa en los que la aprobación se concedió después del 25 de junio de 2005, independientemente de la fecha en que hubiera sido iniciado el procedimiento. La Comisión también considera que el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA es aplicable a los procedimientos de aprobación ya iniciados el 25 de junio de 2005.

50. En mi opinión, el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA es aplicable a casos como el de autos.

51. Los Estados miembros están obligados a transponer las directivas en Derecho nacional en los plazos señalados al efecto.²¹ Salvo que la directiva establezca expresamente excepciones, deben garantizarse dentro de dicho plazo los derechos conferidos por ella. El Estado miembro que no cumple esta obligación corre el riesgo de que, cuando concurren los requisitos conocidos, las correspondientes disposiciones de la Directiva adquieran eficacia directa.²²

52. Este principio puede resultar problemático cuando implica que una nueva disposición se aplique a un supuesto de hecho que ya ha comenzado a producirse o incluso ha concluido. Si un acto jurídico de la Unión no prevé expresamente disposiciones transitorias para tal supuesto, el Tribunal de Justicia determina su aplicación *ratione temporis* interpretándolo, para lo cual ha de tener en cuenta los principios de seguridad jurídica (prohibición de retroactividad), de protección de la confianza legítima y de mantenimiento del efecto útil del acto.²³

53. El Tribunal de Justicia ha tenido que aplicar este principio en repetidas ocasiones. Así, consideró que las disposiciones de Derecho sustantivo también se aplican a litigios que ya estuvieran pendientes en el momento de su entrada en vigor pero que, en principio, únicamente rigen respecto a situaciones originadas con posterioridad a ese momento.²⁴ Por el contrario, en principio, a los efectos futuros de un hecho ha de aplicarse la norma nueva.²⁵ Por lo que se refiere a la obligación de llevar a cabo una EIA, el Tribunal de Justicia declaró que esta obligación no se aplica si la fecha de presentación formal de una autorización de un proyecto es anterior a la fecha en la que expira el plazo de transposición de la Directiva EIA.²⁶

54. El presente asunto se refiere a la cuestión de la aplicación de la nueva posibilidad de tutela judicial garantizada por el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA una vez expirado el plazo de transposición a los procedimientos de autorización ya iniciados en esa fecha. La Directiva 2003/35 no contiene normas transitorias para ese supuesto.

21 — Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11), apartado 60.

22 — Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 11.

23 — Véase la sentencia de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, Rec. p. 2735), apartado 10.

24 — Sentencia Meridionale Industria Salumi y otros, citada en la nota 23, apartado 10; conclusiones de la Abogado General Trstenjak en el asunto Budějovický Budvar, sentencia de 22 de septiembre de 2011 (C-482/09, Rec. p. I-8701), punto 106, y conclusiones de la Abogado General Kokott en el asunto Toshiba Corporation y otros, sentencia de 8 de septiembre de 2011 (C-17/10), puntos 42 a 46.

25 — Sentencias de 14 de abril de 1970, Brock (68/69, Rec. p. 171), apartado 7; de 10 de julio de 1986, Licata/CES (270/84, Rec. p. 2305), apartado 31; de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Rec. p. I-9465), apartado 43, y de 6 de julio de 2010, Monsanto Technology (C-428/08, Rec. p. I-6765), apartado 66.

26 — Sentencias de 18 de junio de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Rec. p. I-3923), apartado 23; Wells, citada en la nota 15, apartado 43, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros (C-416/10), apartado 94.

55. Una interpretación del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA que tenga en cuenta los principios de seguridad jurídica (prohibición de retroactividad), de protección de la confianza legítima y de mantenimiento del efecto útil de la Directiva implica que dicha disposición debe ser aplicada a procedimientos administrativos de autorización que se hubieran iniciado antes de que expirara el plazo de transposición de la Directiva 2003/35 pero no hubieran concluido mediante resolución firme en esa fecha.

56. El interés en una transposición de la Directiva eficiente y dentro de plazo aboga a favor de aplicar el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA una vez expirado el plazo de transposición. Aunque en la aplicación de las nuevas posibilidades de tutela judicial a los procedimientos pendientes en la fecha en que se crea dicha nueva posibilidad de tutela judicial quiera verse –como hacen Alemania e Irlanda– un ligero elemento de retroactividad,²⁷ los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima no se oponen a la aplicación de la norma en tales supuestos. Son estos principios, y no una diferenciación entre disposiciones materiales y procedimentales, que resulta de poca ayuda en supuestos como el de autos, los determinantes a la hora de interpretar la Directiva en lo referente a su aplicación *ratione temporis*.

57. En contra de la tesis mantenida por Alemania e Irlanda, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación *ratione temporis* de la obligación de llevar a cabo una EIA no se desprende otra cosa.

58. En el marco de esta jurisprudencia, el Tribunal de Justicia parte de la idea de que la Directiva IEA se refiere en gran medida a proyectos de determinada envergadura, cuya realización precisa a menudo un largo período de tiempo. Por tanto no sería oportuno que procedimientos ya complejos a nivel nacional y formalmente iniciados antes de la fecha de expiración del plazo de adaptación a la Directiva se vean lastrados y retrasados a consecuencia de requisitos específicos exigidos por ésta, y que situaciones ya formadas se vean afectadas por ello.²⁸ Por ello, el titular del proyecto puede confiar en sus suposiciones sobre el curso del procedimiento y no tiene por qué temer que el procedimiento se complique.

59. Como constata acertadamente el Bundesverwaltungsgericht, en el caso de autos no se imponen nuevos requisitos a los procedimientos administrativos o a los procesos judiciales en curso. Se trata más bien de mejorar el acceso a la vía judicial para controlar el cumplimiento de requisitos legales que ya eran obligatorios anteriormente. El principio de protección de la confianza legítima no puede incluir la confianza en que no se comprobará la observancia de la normativa aplicable. Aunque, en el supuesto de que se amplíen las vías de tutela jurídica en el caso de proyectos de gran envergadura haya que contar, de hecho, con dilaciones, éstas han de ser consideradas un mero reflejo del control jurisdiccional de disposiciones ya vinculantes. El titular del proyecto ha de aceptar tales dilaciones. A este respecto prima el interés en mantener el efecto útil de la Directiva.

60. En el caso de autos el interés en una transposición eficaz y en tiempo útil de la Directiva se ve reforzado además por el hecho de que la Directiva aplica las exigencias del Convenio de Aarhus, que entró en vigor en la Comunidad el 17 de febrero de 2005 y que, conforme al artículo 216 TFUE, apartado 2, vincula a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros.²⁹ Si el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA solo fuera aplicable a los procedimientos iniciados una vez expirado el plazo de transposición de la Directiva, pasarían años hasta que se garantizara el acceso a la vía judicial conferido por el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, habida cuenta de la considerable duración de los procedimientos de autorización aplicables.

27 — Respecto al problema de la retroactividad, véase, además de la jurisprudencia citada en las notas anteriores, Tridimas, T.: *The General Principles of EU Law*, OUP, Oxford, 2ª ed. 2006, pp. 252 a 273.

28 — Sentencia Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, citada en la nota 26, apartado 24.

29 — Respecto a la situación del Convenio de Aarhus en Derecho de la Unión, véase la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, Rec. p. I-1255), apartados 29 a 31.

61. Por consiguiente, procede considerar que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva EIA ha de ser interpretado en el sentido de que los Estados miembros están obligados a declarar aplicables las disposiciones nacionales adoptadas en transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA también a aquellos procedimientos administrativos de autorización que se hubieran iniciado antes del 25 de junio de 2005 y aún no hubieran concluido mediante resolución firme en dicha fecha. Por tanto, habrá que responder a la segunda cuestión, planteada para el supuesto de que se responda afirmativamente a la primera.

C. Segunda cuestión prejudicial

62. Mediante la segunda cuestión prejudicial el Bundesverwaltungsgericht desea averiguar si el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA obliga a los Estados miembros a extender la aplicabilidad de las disposiciones de Derecho nacional adoptadas en transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, en relación con la impugnación de la legalidad procedimental de una resolución, a los casos en que se haya realizado, aunque de forma deficiente, una evaluación del impacto medioambiental.

63. A excepción de Irlanda, cuantos han presentado observaciones en el presente procedimiento son de la opinión de que el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA obliga a los Estados miembros a extender la posibilidad de control jurisdiccional también a los casos en que se haya realizado una evaluación del impacto medioambiental deficiente. La República Federal de Alemania entiende que la normativa alemana ya cumple este requisito puesto que, conforme al artículo 46 de la VwVfG, aplicable junto con el artículo 4, apartado 1, de la UmwRG, puede exigirse la anulación de una resolución de aprobación también en el caso de tramitación deficiente de una EIA. Habida cuenta de que no se han proporcionado datos sobre la naturaleza de los vicios que se alegan en el caso de autos, Irlanda se remite a la autonomía procesal de los Estados miembros, que, afirma, deberá ejercerse de conformidad con los objetivos de la Directiva.

64. Por lo que atañe a las afirmaciones de la República Federal de Alemania, hay que señalar, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia no tiene competencia para interpretar el Derecho nacional. Por ello, en el marco de la relación de cooperación con los tribunales nacionales debe dar por buenas sus apreciaciones sobre el Derecho nacional.

65. Ya el propio tenor literal del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA es inequívoco por lo que se refiere al alcance fundamental del recurso jurisdiccional que contempla. Conforme a dicha disposición, los Estados miembros han de garantizar que los miembros del público interesado que cumplan uno u otro de los requisitos mencionados en dicho artículo, «tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia [...] *para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones* [...] que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva». ³⁰ Los pasajes destacados reproducen literalmente el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. ³¹

66. Consiguientemente, en la sentencia Trianel el Tribunal de Justicia declaró que dicha disposición no limita de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar dicho recurso. ³²

67. Una limitación de las posibilidades de recurso contra un procedimiento de autorización que requiera una EIA a los supuestos de no tramitación en absoluto de una EIA («inexistencia total») es incompatible con las exigencias citadas. Por principio no cabe excluir el motivo de recurso consistente en las deficiencias de la EIA.

30 — La cursiva es mía.

31 — En las versiones lingüísticas inglesa y francesa los términos «en cuanto al fondo» y «en cuanto al procedimiento» están unidos con una «y» en el Convenio de Aarhus y con una «o» en la Directiva EIA. Se trata de una mera modificación en la redacción.

32 — Sentencia Trianel, citada en la nota 2, apartado 37.

68. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA ha de ser interpretado en el sentido de que, en los recursos a que se refiere dicha disposición, la impugnación de la legalidad procedimental de una resolución también debe ser posible en el caso de que se haya llevado a cabo, aunque de forma deficiente, una EIA. Por lo tanto, también es preciso responder a la tercera y última de las cuestiones del Bundesverwaltungsgericht, planteada para el supuesto de que el recurso haya de extenderse a los supuestos de deficiencias en la EIA.

D. Tercera cuestión prejudicial

69. Mediante la tercera cuestión el tribunal remitente solicita que se aclare en qué medida la impugnación de la legalidad procedimental de disposiciones de la Directiva EIA relativas a la participación del público debe ser posible y debe conducir a la anulación de la resolución en los supuestos en los que la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro, de conformidad con el artículo 10 *bis*, párrafo primero, letra b), de la Directiva EIA supedita la posibilidad de los miembros del público interesado de presentar un recurso a que *aleguen el menoscabo de un derecho*. A este respecto el tribunal remitente desea saber, en particular, si dos de los requisitos acumulativos exigidos por la jurisprudencia nacional relativos a la relevancia del vicio procesal son conformes a Derecho: que exista un nexo causal y que se haya visto afectado el interés jurídico sustantivo del demandante.

1. Requisitos exigidos por la jurisprudencia nacional

70. Para una mejor comprensión de estos dos requisitos exigidos por la jurisprudencia nacional resulta útil exponerlos tomando como base, de manera resumida, las alegaciones de las partes y la resolución de remisión.

71. El llamado «requisito de causalidad» exige que la impugnación de una decisión debida a vicios procedimentales sólo pueda prosperar si, en función de las circunstancias del caso, existe la posibilidad concreta de que la resolución impugnada hubiera sido distinta de no haberse producido el vicio de procedimiento.³³

72. Además, el vicio de procedimiento ha de afectar a un «interés jurídico sustantivo» del demandante. Pero, indica el Bundesverwaltungsgericht, conforme a la jurisprudencia nacional, la UVPG y las disposiciones procesales de otras normas específicas no confieren a los afectados por los proyectos que requieren una EIA un interés jurídico-procesal propio que puedan hacer valer de manera autónoma.³⁴ De las observaciones presentadas se desprende que la exigencia de que el demandante sea titular de un interés jurídico sustantivo propio también tiene relevancia al examinar la fundamentación del recurso. Esto significaría que limita el alcance del control judicial de aquellos recursos que cumplen el requisito de legitimación en el marco de la admisibilidad, por ejemplo en el supuesto de que el demandante invoque un eventual menoscabo de su derecho de propiedad.³⁵

2. Opiniones de quienes han formulado observaciones

73. Las observaciones presentadas muestran opiniones claramente diferentes por lo que se refiere a la tercera cuestión. Los demandantes consideran que los dos requisitos anteriormente descritos no son conformes con el Derecho de la Unión. En cambio, se aprecian considerables vicios procedimentales. Entienden que, en cualquier caso, sobre la base del artículo 263 TFUE, apartado 2, en el control jurisdiccional de la legalidad procedimental de la decisión han de tenerse en cuenta los vicios

33 — Véanse, por ejemplo, BVerwG, sentencia de 8 de junio de 1995, 4 C 4.94 y BVerwG, sentencia de 13 de diciembre de 2007, 4 C 9.06.

34 — Véanse asimismo las conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Trianel, citado en la nota 2, punto 34.

35 — Véase Winter, G.: *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts*, en NVwZ 1999, p. 467.

sustanciales de forma, salvo que en el supuesto concreto pueda excluirse claramente que el vicio haya influido en el resultado material. Consideran que las disposiciones relativas a la participación del público y el artículo 3 de la Directiva EIA son, a estos efectos, disposiciones procedimentales sustanciales.

74. Desde el punto de vista de la autonomía procesal de los Estados miembros, la República Federal de Alemania considera que el criterio de causalidad desarrollado por la jurisprudencia es conforme con el Derecho de la Unión. El Land de Renania-Palatinado se adhiere a esta tesis.

75. Irlanda considera que, habida cuenta de la autonomía procesal de los Estados miembros, incumbe a éstos determinar qué actos, omisiones o decisiones están sometidos a control judicial con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva EIA y qué es lo que constituye menoscabo de un derecho, para lo cual deberán tener en cuenta el objetivo de la Directiva, esto es, garantizar la posibilidad del público interesado de interponer un recurso.

76. La Comisión comparte el criterio de que el juez nacional ha de verificar, en sus considerandos, al menos todas las disposiciones procesales y materiales que se desprendan del Derecho de la Unión y de las normas nacionales de transposición y no puede limitar el examen a las normas que confieren la legitimación activa o a la vulneración de un interés jurídico sustantivo.

77. Opina que el control de los vicios sustanciales de procedimiento no está supeditado al requisito de causalidad, pero que los vicios de procedimiento menos relevantes no deben dar lugar a la anulación de una resolución si la administración acredita que, en función de las circunstancias del caso, no existe la posibilidad concreta de que la resolución impugnada hubiera sido distinta de no haberse producido el vicio de procedimiento.

78. Añade que los vicios de procedimiento en el caso de decisiones a las que le son aplicables las disposiciones de la Directiva relativas a la participación del público han de tenerse en cuenta en el marco de la impugnación en vía jurisdiccional siempre y cuando no sean irrelevantes para la consecución de los objetivos de la Directiva EIA.

3. Interpretación del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA

79. El presente procedimiento no es el primero en el que el Tribunal de Justicia se ocupa de la interpretación del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA. Al comienzo de estas conclusiones ya he señalado que, en particular, el asunto Trianel ya proporcionó la ocasión de analizar esta disposición.

80. En aquel asunto el Tribunal de Justicia analizó esencialmente el alcance de la posibilidad de organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIA de interponer un recurso con arreglo al artículo 10 *bis* de la misma Directiva. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que no se puede denegar a tales organizaciones no gubernamentales la posibilidad de invocar, en el marco de un recurso con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva EIA contra una decisión de autorización de proyectos, la infracción de una norma del Derecho de la Unión que tenga por objeto la protección del medio ambiente, basándose en que esta norma protege únicamente los intereses de la colectividad y no los de los particulares. De dicha sentencia puede deducirse que tal limitación no puede imponerse ni en el

marco de la admisibilidad del recurso, ni en el marco de su fundamentación.³⁶ La República Federal de Alemania, cuyo Derecho interno había dado lugar a la presentación de una petición de decisión prejudicial en el asunto, obró en consecuencia de la sentencia.³⁷

81. A diferencia de lo que ocurría en el asunto Trianel, el presente procedimiento afecta a personas físicas y jurídicas, todas ellas público interesado en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva EIA, que, sin embargo, no son una organización no gubernamental de las citadas en dicha disposición.

82. En mi respuesta a la segunda cuestión prejudicial ya he indicado que el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA no permite limitar la legitimación activa de éstas a los recursos contra las correspondientes decisiones basados en la no tramitación de la preceptiva EIA.

83. Sin embargo, esto no significa en absoluto que el Derecho de la Unión establezca, en el marco del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, requisitos detallados respecto al alcance de la correspondiente tutela judicial. Al contrario, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los Estados miembros disponen, en virtud de su autonomía procesal y siempre que se respeten los principios de equivalencia y de efectividad, de un margen de maniobra al aplicar el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA (y el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, del que aquél es aplicación). En esa medida pueden regular por sí mismos el procedimiento mediante el que se garantice la posibilidad de interponer recurso. Al hacerlo están sometidos a dos limitaciones: la regulación procesal no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad).³⁸

84. Las exigencias que impone el Derecho de la Unión en relación con el alcance del procedimiento de recurso previsto en el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA se desprenden, en particular, del principio de efectividad. En el presente procedimiento no hay indicios de que se haya vulnerado el principio de equivalencia.

85. Como ya he señalado en el marco de mi propuesta de respuesta a la segunda cuestión prejudicial, el tenor literal del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA realiza una clara afirmación por lo que se refiere al control jurisdiccional de la legalidad procedimental de resoluciones en los procedimientos contemplados por dicho artículo. A este respecto no limita en forma alguna los motivos que pueden invocarse en apoyo del correspondiente recurso.

86. No obstante, el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA permite a los Estados miembros supeditar a un requisito la posibilidad del público interesado de presentar alguno de los recursos previstos en esa disposición. Para ello los Estados miembros pueden elegir, como expresión de su autonomía procesal, entre dos alternativas. La primera de ellas consiste en tener un «interés suficiente». La segunda, elegida por Alemania, en sostener «el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo». Conforme al mismo artículo de la Directiva EIA, los Estados miembros determinan lo que constituye el menoscabo de un derecho. Sin embargo, habrán de hacerlo de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia.

36 — Sentencia Trianel, citada en la nota 2, apartado 60.

37 — En primer lugar se llevó a cabo la adaptación del Derecho nacional por vía jurisprudencial: véase BVerwG, sentencia de 29 de septiembre de 2011, 7 C 21.09. A continuación, se ha modificado la correspondiente Ley: Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften vom 21. Januar 2013 [Ley de modificación de la Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente y de otras disposiciones en materia de medio ambiente, de 21 de enero de 2013 (BGBl I, p. 95)]; véase BT-Drucks. 17/10957.

38 — Sentencias Wells, citada en la nota 15, apartado 67; de 18 de octubre de 2011, Boxus y Roua (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, Rec. p. I-9711), apartado 52, y Trianel, citada en la nota 2, apartado 43.

87. ¿Tienen estas dos alternativas mencionadas por el artículo 10 *bis* repercusiones en el alcance del control jurisdiccional que se lleve a cabo en el preceptivo procedimiento de recurso?

88. El tenor de la norma induce a pensar que las dos alternativas mencionadas en el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA describen un requisito de admisibilidad del correspondiente recurso. Si se cumple tal requisito, se procede a un examen de la fundamentación de la «legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones». Cuando analiza las dos alternativas el Tribunal de Justicia también se refiere expresamente a los «requisitos de admisibilidad de los recursos».³⁹

89. Una interpretación del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA acorde con el Derecho internacional, que tenga en cuenta el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus,⁴⁰ confirma que las dos alternativas mencionadas en el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA tienen por objeto limitar la admisibilidad del recurso, pero no el alcance del control jurisdiccional. En efecto, la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus,⁴¹ a la que se puede recurrir como ayuda a la interpretación de dicho Convenio, califica significativamente los criterios correspondientes como los criterios del *standing*.⁴²

90. A este respecto me adhiero al criterio de la Abogado General Sharpston, que también explica las dos alternativas recordando que los Estados signatarios del Convenio de Aarhus deseaban abarcar con las dos posibilidades los diferentes requisitos de la legitimación existentes en los diversos ordenamientos nacionales.⁴³

91. Por consiguiente, en lo que atañe al alcance del control jurisdiccional desde el punto de vista procedimental cabe seguir afirmando que la Directiva EIA prevé el control de la legalidad procedimental de decisiones y no limita, en modo alguno, los motivos que pueden invocarse en apoyo del correspondiente recurso. Conforme al principio de efectividad, esta posibilidad de tutela jurídica en relación con disposiciones que tienen su origen en el Derecho de la Unión y que tengan por objeto la protección del medio ambiente no puede resultar prácticamente imposible o excesivamente difícil. A un régimen nacional de tutela judicial que cumpla estos requisitos también se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, segunda frase, conforme al cual, los Estados miembros han de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Habida cuenta de la inexistencia de más información respecto a los vicios concretos de procedimiento que se invocan, es imposible llevar a cabo consideraciones más precisas.

4. Análisis de los requisitos nacionales

92. A continuación me gustaría examinar, en primer lugar, si el requisito de la vulneración de un interés jurídico sustantivo del demandante en la forma descrita por el Bundesverwaltungsgericht en el ámbito del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA se atiene a las exigencias de la Directiva. La doctrina administrativista del Estado de que se trata se ha ocupado intensamente de este tema en los últimos años y ha discutido vivamente, también influida por la sentencia Trianel, sobre la medida en que el requisito de vulneración de un derecho subjetivo puede mantenerse en el ámbito del Derecho del medio ambiente y precisamente también en el caso de vicios procedimentales de las EIA.⁴⁴

39 — Sentencia Trianel, citada en la nota 2, apartado 38.

40 — Véase el noveno considerando de la Directiva 2003/35.

41 — Sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10), apartado 28.

42 — United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2ª ed. 2013, pp. 202 a 204.

43 — Conclusiones en el asunto Trianel, citado en la nota 2, punto 44.

44 — Véanse, entre otros, Kment, M.: *Europarechtswidrigkeit des § 4 I UmwRG?*, en NVwZ 2012, p. 481; Siegel, T.: *Zur Einklagbarkeit der Umweltverträglichkeit*, en DÖV 2012, p. 709; Ziekow, J.: *Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes*, en NVwZ 2007, p. 259. Y, anteriormente, los siguientes análisis fundamentales: Calliess, C.: *Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte*, en NVwZ 2006, p. 1; Schoch, F.: *Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts*, en Schmidt-Assmann, E. und Hoffmann-Riem, W. (eds.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, ed. Nomos, Baden-Baden, 1999, p. 279, y Kokott, J.: *Europäisierung des Verwaltungsprozessrechts*, en Die Verwaltung 31 (1998), p. 335.

93. Una cuidadosa interpretación del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA que tenga en cuenta, en especial, su sentido y finalidad, muestra que el citado requisito, en la forma en que lo describe el Bundesverwaltungsgericht, no se atiene a las exigencias de la Directiva.

94. Como he constatado anteriormente, el tenor del artículo 10 *bis* prevé un recurso para impugnar la legalidad (también) en cuanto al procedimiento, sin hacer referencia alguna a una limitación de los motivos invocados en apoyo del recurso. Al mismo tiempo, la norma permite limitar el acceso al procedimiento de recurso a aquellos miembros del público interesado que sostengan el menoscabo de un derecho. Son los Estados miembros los que determinan el contenido de este concepto, con la precisión expresa de que deben hacerlo de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia. Sin embargo, como también he señalado anteriormente, es un requisito permitido que se refiere a la admisibilidad del recurso, no a una posible limitación del alcance del control jurisdiccional, que no puede ampararse en él.

95. A continuación también hay que tener en cuenta que el Convenio de Aarhus, cuya aplicación constituye el objeto del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, proporciona indicios valiosos sobre el objetivo de la norma. Conforme a su artículo 1, el objetivo del Convenio consiste en proteger el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar. A tal fin se establecen determinadas disposiciones procedimentales (acceso a la información, derecho a la participación del público) y se garantiza un acceso efectivo a la justicia.

96. Los considerandos séptimo y octavo del Convenio explican el trasfondo del derecho de acceso a la justicia en materia medioambiental. Este acceso se concede a los ciudadanos con el fin de que puedan ejercer su derecho a vivir en un medio ambiente sano y cumplir su deber de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras.

97. De ello se pueden extraer, en mi opinión, dos conclusiones. Por una parte, las disposiciones procedimentales y la observancia de las mismas desempeñan en Derecho medioambiental una función esencial de protección de los derechos conferidos. Ello explica la importancia creciente de los derechos de participación en materia de medio ambiente, que hoy en día no sólo constituyen un elemento de legitimación de decisiones, sino también un elemento de mejora de la protección del medio ambiente.⁴⁵ Tal concepción de dicho procedimiento también explica el valor de una correcta tramitación de las EIA.⁴⁶ Estas circunstancias explican por qué el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA menciona de corrido el control de la legalidad en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento.

98. Por otra parte, el Convenio de Aarhus no entiende que la protección del medio ambiente sea una función específica de organizaciones no gubernamentales creadas a tal fin, y considera que los particulares están facultados, e incluso obligados, a proteger los intereses medioambientales.⁴⁷ En esta línea, la limitación del alcance del control jurisdiccional a raíz de recursos de los particulares no puede justificarse alegando que las asociaciones de protección del medio ambiente pueden actuar en aras del interés general de protección del medio ambiente. Respecto a la legitimación activa, la posición de las asociaciones de protección del medio ambiente con arreglo al artículo 10 *bis*, apartado 3, segunda y tercera frase, es una legitimación privilegiada en el sentido de que, conforme a dicha disposición, tienen un derecho que puede ser menoscabado.⁴⁸ Sin embargo, en el marco de la fundamentación, nada indica que los miembros del público interesado están en peor situación que las asociaciones de protección del medio ambiente. A este respecto y tal como muestran las disposiciones

45 — Ebbesson, J.: *Public Participation*, en Bodansky D. y otros (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, en OUP, 2007, p. 681.

46 — Clément, M.: *Droit Européen de l'Environnement*, Bruxelles, ed. Larcier, 2^a ed. 2012, p. 119.

47 — Séptimo y Octavo considerando del Convenio de Aarhus.

48 — Sentencia Trianel, citada en la nota 2, apartados 40 y 42.

del Convenio de Aarhus, el ciudadano se convierte en una instancia de aplicación de la protección del medio ambiente,⁴⁹ tarea que, como exponen los demandantes, las organizaciones de protección del medio ambiente sólo pueden asumir limitadamente a consecuencia de la escasez de medios económicos.

99. Por todo ello, el Derecho nacional no puede excluir las cuestiones de legalidad procedimental en el marco (medioambiental) de la Directiva EIA del alcance del examen por los tribunales de recursos interpuestos por miembros del público afectado. Ello vulneraría el principio de efectividad y no sería una transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA conforme con el Derecho comunitario. Considero que, en la medida en que el requisito de que se alegue el menoscabo de un derecho subjetivo conferido por normas originarias del Derecho de la Unión y que tengan por objetivo la protección del medio ambiente excluya del ámbito de control jurisdiccional del procedimiento de recurso en el sentido del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA, como, a decir del Bundesverwaltungsgericht, sucede en el presente asunto, dicho requisito no puede mantenerse.

100. Teniendo esto presente se entiende también la afirmación del Tribunal de Justicia en el asunto Trianel de que «[...] el legislador nacional tiene la posibilidad de establecer que los derechos públicos subjetivos son los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular en el marco de un recurso jurisdiccional contra las decisiones, actos u omisiones contemplados en el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 [...]».⁵⁰ El concepto de derechos públicos subjetivos ha de interpretarse en el sentido de que las disposiciones del Derecho de la Unión que tengan por objeto la protección del medio ambiente pueden ser invocadas por los particulares en el marco de la fundamentación del recurso. De esta forma convergen la tutela judicial entendida en sentido objetivo y subjetivo, como indica asimismo el derecho, recogido en el artículo 1 del Convenio de Aarhus, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar.

101. También el Compliance Committee del Convenio considera que la exclusión de derechos en materia de medio ambiente de la posibilidad de interponer recursos debido a una limitación de recursos similares a derechos propios y la exclusión del Derecho del medio ambiente de dicho concepto constituyen una infracción del artículo 9, apartado 2, Aunque esta indicación no vincula al Tribunal de Justicia,⁵¹ viene en apoyo de mi interpretación del Convenio.⁵²

102. Similares consideraciones han de hacerse en lo que respecta al principio de causalidad. Aquí también los Estados miembros disponen indudablemente de autonomía procesal. Conforme a dicha autonomía, el requisito de causalidad a la hora de apreciar la relevancia de vicios de forma no está excluido por principio. Sin embargo, al aplicarlo han de respetarse los mandatos de equivalencia y de efectividad. Por tanto, el requisito de causalidad también debe atenderse en particular, a la exigencia de efectividad.⁵³ No obstante, no hay indicios de que se haya vulnerado el principio de equivalencia.

103. Por consiguiente, el requisito de causalidad no debe impedir el ejercicio de los derechos que confiere el artículo 10 *bis* de la Directiva EIA.

49 — La idea del ciudadano como guardián del cumplimiento del Derecho no es desconocida en Derecho comunitario. Sentencia de 5 de febrero de 1963, van Gend & Loos (26/62, Rec. 1963, p. 1). Véase Weiler, J.H.H.: *The Transformation of Europe*, en *The Constitution of Europe*, CUP, Cambridge, 1999, pp. 10 y ss., especialmente, p. 20.

50 — Sentencia citada en la nota 2, apartado 45.

51 — Véase el artículo 15 del Convenio de Aarhus, que prevé la adopción, por consenso, de mecanismos facultativos de carácter no conflictivo, no judicial y consultivo para examinar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio, así como Meeting of the Parties, Decisión 1/7, Review of Compliance, UN Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8, de 2 de abril de 2004.

52 — Economic Commission for Europe, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/48 concerning compliance by Austria. Adopted by the Compliance Committee on 16 December 2011, UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2012/4, de 17 de abril de 2012, p. 14. A falta de información suficiente, el Committee no constata ningún incumplimiento y argumenta de manera hipotética.

53 — A este respecto véase von Danwitz, T.: *Europäisches Verwaltungsrecht*, ed. Springer, Berlin, 2008, p. 541.

104. Como ya he indicado más arriba, precisamente en este ámbito el procedimiento adquiere una importancia especial a la hora de garantizar una protección efectiva del medio ambiente. Sin embargo, la posibilidad de interponer un recurso basado en vicios procedimentales únicamente es efectiva si no está excluido de antemano que prospere una alegación en este sentido. La configuración del requisito de causalidad ha de tener en cuenta la importancia especial del procedimiento precisamente en el marco de la normativa europea en materia de medio ambiente y no puede excluir de hecho los vicios procedimentales del objeto del examen.

105. Pero esto no significa en absoluto que cualquier vicio procedimental deba dar lugar a la anulación de la resolución. Ello muestra el paralelismo con las consecuencias de los vicios de actos jurídicos de la Unión. El artículo 263 TFUE, apartado 2, establece, en este sentido, que el Tribunal de Justicia «será competente para pronunciarse sobre los recursos por [...] vicios sustanciales de forma [...] interpuestos por un Estado miembro, el Parlamento Europeo, el consejo o la Comisión». La jurisprudencia interpreta esta limitación, en resumidas cuentas, en el sentido de que un acto es nulo de pleno Derecho si se han infringido disposiciones procesales especialmente importantes,⁵⁴ y que, en el caso de disposiciones menos importantes, ha de producir un efecto.⁵⁵ Debido a la autonomía procesal de los Estados miembros, los criterios desarrollados a propósito de esta disposición no pueden trasladarse sin más al artículo 10 *bis* de la Directiva EIA.

106. Por el contrario, al aplicar el requisito de causalidad ha de tenerse en cuenta el principio de efectividad. Esto significa que dicho requisito, especialmente a través de la configuración de la carga de la alegación y la prueba en el marco de dicho requisito, no debe impedir en la práctica invocar disposiciones procesales que tengan su origen en el Derecho de la Unión y que tengan como objetivo la protección del medio ambiente. En esa medida, en caso de disposiciones procedimentales especialmente importantes, ha de renunciarse al requisito de causalidad en relación con el resultado del procedimiento administrativo.

V. Conclusión

107. Por las razones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Bundesverwaltungsgericht:

- «1) El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/35 ha de ser interpretado en el sentido de que los Estados miembros están obligados a declarar aplicables las disposiciones nacionales adoptadas en transposición del artículo 10 *bis* de la Directiva EIA también a aquellos procedimientos administrativos de autorización que se hubieran iniciado antes del 25 de junio de 2005 y aún no hubieran concluido mediante resolución firme en dicha fecha.
- 2) El artículo 10 *bis* de la Directiva EIA ha de ser interpretado en el sentido de que, en los recursos a que se refiere dicha disposición la impugnación de la legalidad procedimental de una resolución también debe ser posible en el caso de que se haya llevado a cabo, aunque de forma deficiente, una EIA.
- 3) El artículo 10 *bis* de la Directiva EIA debe interpretarse en el sentido de que, en los supuestos en los que la normativa procesal de un Estado miembro establezca, conforme al artículo 10 *bis*, apartado 1, letra b), de la Directiva EIA, que el acceso de los miembros del público interesado a un recurso está supeditada a que se sostenga el menoscabo de un derecho,

54 — Sentencia de 29 de octubre de 1980, Roquette Frères/Consejo (138/79, Rec. p. 3333), apartado 33.

55 — A otro resultado, respecto a las consecuencias que se exigen en concreto, llegan las sentencias de 29 de octubre de 1980, van Landewyck y otros/Comisión (209/78 a 215/78 y 218/78, Rec. p. 3125), apartado 47, y de 2 de octubre de 2003, Thyssen Stahl/Comisión (C-194/99 P, Rec. p. I-10821), apartado 31.

- una limitación de las perspectivas de éxito de la impugnación en vía judicial de la legalidad procedimental de resoluciones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones de dicha Directiva relativas a la participación del público a los supuestos en los que el vicio procedimental afecte, además, a un interés jurídico sustantivo del demandante, es contraria a Derecho en la medida en que, a consecuencia de dicha limitación, queden fuera del alcance del control jurisdiccional disposiciones que tengan su origen en el Derecho de la Unión que tengan por objeto la protección del medio ambiente;
- una limitación de las perspectivas de éxito de la impugnación en vía judicial de la legalidad procedimental de resoluciones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones de dicha Directiva relativas a la participación del público a los supuestos en los que, en función de las circunstancias del caso, existe la posibilidad concreta de que la resolución impugnada hubiera sido distinta de no haberse producido el vicio de procedimiento, es contraria a Derecho en la medida en que, a consecuencia de dicha limitación, resulte prácticamente imposible hacer valer las disposiciones que tengan su origen en el Derecho de la Unión y tengan por objeto la protección del medio ambiente y en la medida en que dicho requisito se refiera también a disposiciones procedimentales especialmente importantes.

La apreciación de los requisitos que deben concurrir en los vicios de procedimiento para que puedan ser tenidos en cuenta a favor del demandante con motivo de la impugnación en vía judicial de la legalidad procedimental de la resolución forma parte de la autonomía procesal de los Estados miembros, que, sin embargo, no deberán hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil la tutela judicial en relación con disposiciones que tengan su origen en el Derecho de la Unión y tengan por objeto la protección del medio ambiente o someterla a un régimen menos favorable que el aplicable a situaciones de naturaleza interna.»