



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 19 de octubre de 2017¹

Asunto C-470/16

**North East Pylon Pressure Campaign Limited,
Maura Sheehy
contra
An Bord Pleanála,
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Ireland,
Attorney General, Ireland
con intervención de
EirGrid Plc**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Procedimiento prejudicial — Artículos 11, apartados 2 y 4, de la Directiva 2011/92/UE — Decisiones, acciones u omisiones — Costas procesales que “no serán excesivamente [onerosas]” — Desestimación de una demanda por ser prematura — Elementos de un procedimiento judicial de Derecho de la Unión y no basado en el Derecho de la Unión — Aplicabilidad directa del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus»

I. Introducción

1. EirGrid Plc (en lo sucesivo, «EirGrid») es un operador estatal irlandés de transporte de energía eléctrica y tiene previsto construir el desarrollo de interconexiones eléctricas entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. North East Pylon Pressure Campaign Ltd (en lo sucesivo, «NEPPCC») y la Sra. Sheehy (en lo sucesivo, conjuntamente, «demandantes») consideran que el procedimiento de autorización es defectuoso. Solicitaron autorización para interponer un recurso, que constituye la primera fase de un proceso de control judicial de dos fases. Después de una vista celebrada a lo largo de varios días, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) declaró que la solicitud había sido presentada de forma prematura y no concedió autorización para interponer el recurso.

2. En las solicitudes relativas a las costas presentadas de conformidad con dicha resolución, las partes cuyas pretensiones fueron estimadas [An Bord Pleanála, el Minister for Communications, Climate Action and Environment (Ministro de comunicaciones, Clima y Medio Ambiente), y el Attorney General (Fiscal General)] alegaron que se les deberían abonar las costas. Las partes cuyas pretensiones se vieron desestimadas, es decir, las demandantes, adujeron lo mismo. Las demandantes alegaron la aplicabilidad de la regla contenida en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92/UE,² en virtud de la cual las costas en que se incurra al incoar determinados procedimientos de recurso no deberían ser excesivamente onerosas.

¹ Lengua original: inglés.

² 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 2012, L 26, p. 1).

3. La High Court (Tribunal Superior) de Irlanda alberga dudas acerca de si la regla que establece que las costas «no serán excesivamente [onerosas]» se aplica a este tipo de procedimientos de autorización, cuya concesión se determina caso por caso. Solicita que se aclare la interpretación del artículo 11 de la Directiva 2011/92, disposición que contiene dicha regla, y desea que se arroje luz sobre la aplicabilidad del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus³ (en lo sucesivo, «Convenio»).

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

1. *Convenio*

4. Con arreglo al artículo 9 del Convenio:

[...]

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

[...]

b) [...] [puedan] 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.

[...]

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.

3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, cada Parte velará porque los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.

4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 precedentes 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. [...]»

³ Convenio CEPE sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

B. Derecho de la Unión

1. Decisión sobre la celebración del Convenio

5. La Comunidad Europea aprobó el Convenio mediante el artículo 1 de la Decisión n.º 2005/370/CE.⁴

2. Directiva 2011/92 relativa a la evaluación medioambiental de los proyectos públicos y privados

6. El artículo 11 de la Directiva 2011/92 regula la posibilidad de presentar un recurso:

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

[...]

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.

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

[...]

4. 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.

[...]»

3. Reglamento (UE) n.º 347/2013

7. Con arreglo a su artículo 1, el Reglamento (UE) n.º 347/2013⁵ (en lo sucesivo, «Reglamento PIC») establece «orientaciones para el desarrollo y la interoperabilidad a tiempo de los corredores y áreas prioritarios de infraestructura energética transeuropea».

8. El artículo 8, titulado «Organización del proceso de concesión de autorizaciones», insta a los Estados miembros a designar «una autoridad nacional competente que será responsable de facilitar y coordinar el proceso de concesión de autorizaciones para los proyectos de interés común».

4 Decisión 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 2005, L 124, p. 1).

5 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas y por el que se deroga la Decisión n.º 1364/2006/CE y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 713/2009, (CE) n.º 714/2009 y (CE) n.º 715/2009 (DO 2013, L 115, p. 39).

C. Derecho irlandés

1. Planning and Development Act 2000 (Ley de planificación y desarrollo urbanístico de 2000; en lo sucesivo, «LPD»)

9. El artículo 50B de la LPD, en su versión modificada,⁶ prevé:

«1) El presente artículo se aplicará a los siguientes tipos de procedimientos:

- a) procedimientos incoados ante la High Court [Tribunal Superior] mediante la interposición de un recurso judicial, o por los que se pretende obtener autorización para la interposición de un recurso judicial, contra:
 - i) cualquier resolución o acto expreso o presunto,
 - ii) cualquier medida expresa o presunta, o
 - iii) cualquier omisión de adoptar una medida, con arreglo a una norma estatal que incorpore

[, en particular,] una disposición de la Directiva 85/337/CEE [7] a la que se aplique [...] el artículo 10a [...]».

10. El artículo 50B, apartado 3, establece:

«La High Court [Tribunal Superior] podrá condenar en costas a una de las partes del procedimiento a la que se aplique el presente artículo si lo considera oportuno

- a) porque considere que la demanda o reconvencción presentada por dicha parte es infundada o temeraria,
- b) debido al comportamiento de dicha parte en el procedimiento, o
- c) cuando dicha parte incurra en desacato al tribunal.»

11. El artículo 50B, apartado 4, de la LPD tiene el siguiente tenor:

«El apartado 2 no afectará al derecho de la High Court [Tribunal Superior] a resolver sobre las costas de manera favorable a una de las partes en un asunto de interés general excepcional, así como en el caso de que, teniendo en cuenta las circunstancias especiales del asunto, proceda actuar así en interés de la justicia.»

⁶ Planning and Development Act 2000, An act to revise and consolidate the law relating to planning and development by repealing and re-enacting with amendments the Local Government (Planning and Development) Acts, 1963 to 1999; to provide, in the interests of the common good, for proper planning and sustainable development including the provision of housing; to provide for the licensing of events and control of funfairs; to amend the Environmental Protection Agency Act, 1992, the Roads Act, 1993, the Waste Management Act, 1996, and certain other enactments; and to provide for matters connected therewith, 28 August 2000, No 30 of 2000 [Ley de planificación y desarrollo urbanístico n.º 30 de 2000, de 28 de agosto de 2000, que tiene por objeto revisar y consolidar la legislación en materia de planificación y desarrollo urbanístico mediante la derogación y la aprobación de nuevo, con enmiendas, de las Leyes aprobadas entre 1963 y 1999 (en materia de planificación y desarrollo urbanístico) del Gobierno local; ofrecer, en interés del bien común, una planificación adecuada y un desarrollo urbanístico sostenible, incluida la provisión de viviendas; expedir licencias para determinados eventos y controlar los parques de atracciones; modificar la Ley de protección del medio ambiente de 1992, la Ley de carreteras de 1993, la Ley de gestión de residuos de 1996, y otras leyes, y abordar cuestiones conexas].

⁷ 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 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

2. Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [Ley de medio ambiente (disposiciones diversas) de 2011; en lo sucesivo, «Ley de medio ambiente»]

12. El artículo 3 de la Ley de medio ambiente⁸ dispone:

«3) Un tribunal podrá condenar en costas a una de las partes del procedimiento a la que se aplique el presente artículo si lo considera oportuno:

- a) cuando estime que la demanda o reconvencción presentada por dicha parte es infundada o temeraria,
- b) debido al comportamiento de dicha parte en el procedimiento, o
- c) cuando dicha parte incurra en desacato al tribunal.

4) El apartado 1 no afectará al derecho de un tribunal a resolver sobre las costas de manera favorable a una de las partes en un asunto de interés general excepcional, así como en el caso de que, en las circunstancias especiales del asunto, proceda actuar así en interés de la justicia.»

13. De conformidad con el artículo 4 de la Ley de medio ambiente:

«1) El artículo 3 se aplicará a los procedimientos civiles distintos de los procedimientos contemplados en el apartado 3, incoados por una persona

- a) que tengan por objeto garantizar el cumplimiento o la aplicación de los requisitos, condiciones u otras exigencias legales aplicables a las licencias, permisos, autorizaciones, aprobaciones o consentimientos enunciados en el apartado 4, o
- b) relativos al incumplimiento o la inobservancia de tales licencias, permisos, autorizaciones, aprobaciones o consentimientos,

y cuando la falta de garantía del cumplimiento o de la aplicación de los requisitos, condiciones u otras exigencias prevista en la letra a), o el incumplimiento o la inobservancia a que se refiere la letra b), hayan causado, estén causando o sean susceptibles de causar daños al medio ambiente.

[...]»

14. El artículo 8 de la Ley de medio ambiente insta a los tribunales a «tener en cuenta» el Convenio.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

15. En 2014, EirGrid propuso un proyecto para conectar las redes eléctricas de Irlanda e Irlanda del Norte (en lo sucesivo, «Proyecto de interconexión»). El Proyecto de interconexión es un «proyecto de interés común» con arreglo al Reglamento PIC.

⁸ Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011: An act to amend and extend the Air Pollution Act 1987; the Environmental Protection Agency Act 1992; the Waste Management Act 1996; and the Freedom of Information Act 1997; to make provision for costs of certain proceedings; to give effect to certain articles of the convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark on 25 June 1998 and for judicial notice to be taken of the Convention; to amend the Planning and Development Act 2000; the Local Government Act 1998; the Local Government Act 2001 and the Official Languages Act 2003; and to provide for related matters. Ley de medio ambiente, que tiene por objeto modificar y ampliar Ley sobre contaminación atmosférica de 1987, la Ley de protección del medio ambiente de 1992, la Ley de gestión de residuos de 1996, y la Ley de libertad de información de 1997, establecer las costas de determinados procedimientos, dar efecto a determinados artículos del Convenio y tomarlo jurídicamente en consideración; modificar la LPD, la Ley del Gobierno local de 1998, la Ley del Gobierno local de 2001 y la Official Languages Act 2003 (Ley de lenguas oficiales de 2003, y abordar cuestiones conexas.

16. El An Bord Pleanála, el Consejo irlandés de ordenación del territorio (en lo sucesivo, «Comisión»), es el órgano que ha sido designado en Irlanda de conformidad con el artículo 8 del Reglamento PIC. Como tal, es la responsable de facilitar y coordinar el proceso de concesión de autorizaciones del Proyecto de interconexión.

17. En su calidad de Comisión irlandesa de ordenación del territorio, es también el órgano responsable de aprobar la autorización de dicho proyecto urbanístico. A raíz de que EirGrid presentase una solicitud formal de autorización y una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, la Comisión acordó a los interesados a una audiencia que tuvo lugar el 7 de marzo de 2016.

A. Solicitud de «autorización»: primera fase de un proceso de control judicial de dos fases

18. NEPPCC es una organización no gubernamental que tiene por objeto fomentar la protección del medio ambiente. Representa a un gran número de partes interesadas y propietarios locales, como la Sra. Sheehy.

19. Poco antes de la audiencia, el 4 de marzo de 2016, NEPPCC y la Sra. Sheehy trataron de impugnar el procedimiento de autorización, en particular, intentando impedir la celebración de la audiencia. Esto se llevó a cabo mediante una solicitud de autorización para interponer un recurso contencioso-administrativo y una demanda de medidas provisionales. Se plantearon dieciséis pretensiones sobre la base de 46 motivos, que incluían la nulidad de ciertas partes del procedimiento de autorización, concretamente la solicitud de aprobación planteada con arreglo a la LPD, y una declaración de que la designación de la Comisión como autoridad competente era irregular.

20. Se desestimó la demanda de medidas provisionales. La audiencia ante la Comisión se celebró el 7 de marzo de 2016, tal como estaba previsto. El tribunal remitente admitió y examinó la solicitud de autorización.

21. El juez que conocía de la demanda permitió que las demandantes añadieran al Ministro de Comunicaciones, Clima y Medio Ambiente [actualmente, Minister for Communications, Climate Action and Environment (Ministro de Comunicaciones, Acción climática y Medio Ambiente)] (que había designado a la Comisión autoridad competente de conformidad con el Reglamento PIC) (en lo sucesivo, «Ministro») y al Fiscal General como partes demandadas. También se les permitió que perfeccionaran y modificaran su impugnación de la designación de la Comisión como autoridad competente. EirGrid intervino en el procedimiento como *litis denuntiatio*.

22. Según el tribunal remitente, las demandadas alegaron que la solicitud era prematura, pero también que era extemporánea.

23. El 12 de mayo de 2016, después de cuatro días de vistas sobre la solicitud de autorización para interponer el recurso, el tribunal remitente la denegó basándose en que la solicitud era prematura.

B. Demanda relativa a las costas

24. Se celebró una vista durante dos días más, en la que participaron cuatro servicios de asesoría jurídica independientes en relación con unas costas que se fijaron en 513 000 euros. Las partes cuyas pretensiones fueron estimadas desean que se condene en costas a las demandantes. Éstas, a su vez, desean que se condene en costas a las demás partes y afirman que las costas deben ajustarse a la regla prevista en el artículo 11 de la Directiva 2011/92 que propugna que éstas «no serán excesivamente [onerosas]» (en lo sucesivo, «regla de la onerosidad no excesiva»).

25. En el marco de la demanda relativa a las costas, la High Court (Tribunal Superior) de Irlanda decidió suspender el procedimiento y, mediante resolución de 29 de julio de 2016, planteó al Tribunal de Justicia las siete cuestiones prejudiciales siguientes:

- «1) En el contexto de un ordenamiento jurídico nacional en que el legislador no ha establecido de forma expresa y definitiva en qué fase del proceso puede impugnarse una decisión y en el que esa cuestión deba ser resuelta por un tribunal en virtud de una demanda específica en cada caso conforme a las normas de *common law*, ¿es aplicable el derecho previsto en el artículo 11, apartado 4, de la [Directiva 2011/92] a que los procedimientos no sean “excesivamente onerosos” al procedimiento sustanciado ante un tribunal nacional cuyo objeto es determinar si una demanda particular se ha presentado en el momento adecuado?
- 2) ¿Se aplica el requisito de que los procedimientos no sean “excesivamente onerosos” conforme al artículo 11, apartado 4, de la [Directiva 2011/92] a todos los elementos de un procedimiento judicial en el que se impugna la legalidad (conforme al Derecho nacional o al Derecho de la Unión) de una decisión, acción u omisión sujeta a las disposiciones de la [Directiva 2011/92] relativas a la participación del público, o únicamente a los elementos de Derecho de la Unión de esa impugnación (o, en particular, exclusivamente a los elementos de la impugnación referentes a cuestiones que guarden relación con las disposiciones de la Directiva relativas a la participación del público)?
- 3) ¿Engloba la expresión “decisiones, acciones u omisiones”, que figura en el artículo 11, apartado 1, de la [Directiva 2011/92], las resoluciones administrativas adoptadas durante la tramitación de una solicitud de autorización de un proyecto de desarrollo urbanístico, con independencia de si esas resoluciones administrativas resuelven o no con carácter irreversible y definitivo sobre los derechos de las partes?
- 4) Con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho medio ambiental de la Unión, ¿están obligados los tribunales nacionales a interpretar su Derecho interno de modo que, en la mayor medida posible, sea conforme a los objetivos establecidos en el artículo 9, apartado 3, del [Convenio] de a) en un procedimiento que tiene por objeto la impugnación de la validez del proceso de autorización de un proyecto urbanístico de interés común designado en virtud del [Reglamento n.º 347/2013] y/o b) en un procedimiento que tiene por objeto la impugnación de la validez del proceso de autorización de un proyecto urbanístico que afecte a un lugar europeo designado conforme a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres [DO 1992, L 206, p. 7]?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a las cuestión 4), letras a) o b), ¿impide la norma conforme a la cual la parte demandante debe “reunir los eventuales criterios previstos por su Derecho interno” que se reconozca al Convenio efecto directo cuando la parte demandante ha observado todos los requisitos de Derecho interno para presentar una demanda o está claramente legitimada para ello a) en un procedimiento que tiene por objeto la impugnación de la validez del proceso de autorización de un proyecto urbanístico de interés común designado en virtud del [Reglamento n.º 347/2013], o b) en un procedimiento que tiene por objeto la impugnación de la validez del proceso de autorización de un proyecto urbanístico que afecte a un lugar europeo designado conforme a la [Directiva 92/43]?
- 6) ¿Están facultados los Estados miembros para establecer excepciones en su normativa al principio de que los procedimientos en materia medioambiental no deben ser excesivamente onerosos, aunque ni la [Directiva 2011/92] ni el [Convenio] prevean una excepción en tal sentido?

7) En particular, ¿es conforme al Convenio la exigencia impuesta por el Derecho interno de que exista un nexo causal entre la acción o decisión presuntamente ilícitas y el daño al medio ambiente como condición de la aplicación de la normativa nacional que dota de efectividad al artículo 9, apartado 4, del [Convenio], para garantizar que los procedimientos medioambientales no sean excesivamente onerosos?»

26. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia las demandantes, la Comisión, el Ministro, el Fiscal General, EirGrid y la Comisión; todas estas partes formularon observaciones orales en la vista celebrada el 29 de junio de 2017.

IV. Análisis

27. Las presentes conclusiones se estructurarán de la siguiente manera: comenzaré formulando algunas observaciones de carácter general en relación con la regla de la onerosidad no excesiva (sección A.1) a fin de demostrar cómo y por qué se aplica, en efecto, al tipo de procedimiento sustanciado ante la High Court (Tribunal Superior). A continuación abordaré, una por una, las cuestiones prejudiciales primera, segunda, tercera, sexta y séptima planteadas por el tribunal remitente en relación con el funcionamiento de dicha regla en el marco de la Directiva 2011/92 (secciones A.2 a A.6). Concluiré efectuando algunas observaciones sobre la importancia del artículo 9, apartado 3, del Convenio analizar las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta (sección B).

A. Aplicabilidad y ámbito de aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva — cuestiones prejudiciales primera a tercera, sexta y séptima

1. Observaciones generales sobre la regla de la onerosidad no excesiva

28. Las cuestiones prejudiciales primera, segunda, tercera, sexta y séptima planteadas por el tribunal remitente se refieren al ámbito de aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva y a sus condiciones de aplicación. En consecuencia, comenzaré formulando algunas observaciones generales sobre la regla de la onerosidad no excesiva, en relación con i) la naturaleza de la regla de la onerosidad no excesiva, ii) el objetivo de conceder un amplio acceso a la justicia en materia medioambiental y iii) la previsibilidad de la aplicación de la regla.

i) Naturaleza de la regla de la onerosidad no excesiva

29. Estructuralmente, la regla de la onerosidad no excesiva se encuentra, dentro de la Directiva 2011/92, de un modo un tanto peculiar, en un párrafo separado, sin numerar, al final del artículo 11, apartado 4. A primera vista, este posicionamiento no nos permite determinar claramente si la regla de la onerosidad no excesiva se aplica a todos los procedimientos contemplados en el artículo 11, o sólo a los procedimientos contencioso-administrativos a los que se refiere el artículo 11, apartado 4.

30. No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que la regla se aplica a todos los procedimientos previstos en el artículo 11, incluidos los procedimientos de recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley (mencionado en el artículo 11, apartado 1).⁹ Esto queda además corroborado por la disposición equivalente del Convenio (el artículo 9, apartado 4), que figura numerada y por separado y que hace claramente alusión a los «procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 precedentes», es decir, los procedimientos administrativos o judiciales.

31. La génesis de dicha disposición corrobora aún más esta interpretación. El artículo 11 de la Directiva 2011/92 era inicialmente el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337.¹⁰ A diferencia del artículo 11 de la Directiva 2011/92, el artículo 10 *bis* no se dividía en párrafos numerados. En consecuencia, era evidente que la regla de la onerosidad no excesiva se aplicaba a la totalidad del artículo. En la medida en que se pretendía que la Directiva 2011/92 fuera una mera codificación de la Directiva 85/337, considero que la introducción de un párrafo numerado no tenía como finalidad modificar el ámbito de aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva.

32. En consecuencia, habida cuenta de lo anterior, en virtud del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92, el ámbito de aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva cubre, en particular, la presentación de un recurso ante un tribunal de justicia «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», a saber, «procedimientos judiciales» en este ámbito del Derecho medioambiental.

33. A continuación, procede recordar que la regla de la onerosidad no excesiva es el reflejo concreto en la Directiva 2011/92 de un principio más general de acceso a la justicia en materia de Derecho medioambiental de la Unión, como se desprende de manera evidente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,¹¹ y el Convenio (como uno de sus tres pilares).

34. Por último, la regla de la onerosidad no excesiva también refleja el requisito más amplio del Derecho de la Unión de que *ningún* procedimiento nacional comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión podrá ser «excesivamente onerosos» a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que consagra el derecho a una tutela judicial efectiva. Un acceso a la justicia excesivamente oneroso equivale a no tener acceso a la justicia.¹²

35. La regla de la onerosidad no excesiva confirma la protección ofrecida por la Carta, si bien con un carácter más amplio: en particular, exige que *también* se tome en consideración el interés general al garantizar el control jurisdiccional efectivo de las resoluciones que pueden afectar considerablemente al medio ambiente, mientras que el artículo 47 de la Carta se centra en los derechos individuales.¹³ En consecuencia, la regla confiere una protección *adicional*.

9 En la sentencia de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67), en particular, apartados 64 y 66, el Tribunal de Justicia examinó la transposición de la regla de la onerosidad no excesiva en un asunto que tenía por objeto las costas procesales. Véase también la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 27, en la que se declara que la regla se aplica a todos los gastos derivados de la participación en un procedimiento.

10 Introducido por el artículo 3 de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO 2003, L 156, p. 17).

11 Véase la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 33, como un ejemplo concreto.

12 Un acceso a la justicia excesivamente oneroso es asimismo contrario al principio de efectividad —en la medida en que puede distinguirse del derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 47 de la Carta— puesto que, por definición, hace «imposible [...] o excesivamente difícil» el ejercicio de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables (sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, apartado 33).

13 Véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

36. Considero que procede destacar desde el principio este contexto más amplio de la génesis y el funcionamiento de la regla de la onerosidad no excesiva. En efecto, conviene tener presente el carácter relativo y adicional de la regla de la onerosidad no excesiva al examinar (los límites de) su ámbito de aplicación, que, en lo sucesivo, cabe decir que pasa a ser mucho menos «binario».¹⁴

ii) Amplio acceso a la justicia en materia medioambiental

37. El objetivo de facilitar un amplio acceso a la justicia refleja «la voluntad del legislador de la Unión Europea de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y de hacer que el público desempeñe un papel activo a tal fin».¹⁵

38. «Amplio acceso» a la justicia significa, precisamente, que el acceso a la justicia debe ser extenso, exhaustivo y de amplio alcance. En efecto, el objetivo final del artículo 11 es, específicamente, garantizar un acceso lo más amplio posible al control jurisdiccional.¹⁶ Éste se refiere a todos sus elementos, como la legitimación activa, pero también a las costas y se aplica siempre que el Estado miembro ejercite su margen de apreciación al establecer las normas de procedimiento detalladas. De hecho, se le conoce como una *limitación* de este margen de apreciación.¹⁷

39. En la práctica, unas costas procesales elevadas pueden constituir un obstáculo para los litigantes que no dispongan de los medios necesarios. Asimismo, puede decirse que representan uno de los factores desmotivadores más importantes a la hora de incoar un procedimiento incluso para los litigantes que sí disponen de los medios necesarios. Por consiguiente, unas costas procesales elevadas son contrarias al objetivo de conceder un amplio acceso a la justicia.

iii) Previsibilidad de la aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva

40. La previsibilidad constituye una *parte integrante* del examen de la excesiva onerosidad de las costas. Esto ya ha quedado confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, concretamente en relación con la regla de la onerosidad no excesiva prevista por la Directiva 2011/92.¹⁸ El Tribunal de Justicia también ha reconocido la importancia de la previsibilidad de manera más general en relación con las costas de un procedimiento judicial (en materia no medioambiental).¹⁹

41. La previsibilidad es pertinente, en particular, para dos aspectos del presente asunto, el «qué» y el «cuándo».

42. Una de las cuestiones que se plantea en relación con el ámbito de aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva es a qué tipo de impugnaciones se refiere: ¿pueden dividirse para identificar las partes específicas «que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva» y las que no? Analizaré la viabilidad de esta separación en el marco de la segunda cuestión (sección A.3). En la fase actual basta con decir que, si situarse a un lado o a otro de dicha línea divisoria marca la diferencia entre costas de importe reducido y una probable

14 «Binario» en el sentido de que o i) se aplica la regla de la onerosidad no excesiva o ii) no existen límites respecto al importe de las costas.

15 Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 32.

16 Sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartado 80.

17 Sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 58. Véase también la sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 39.

18 Sentencia de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67), apartado 58.

19 Sentencia de 11 de diciembre de 2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669), apartado 30. Véase también De Baere, G., y Nowak, J.T., «The right to “not prohibitively expensive” judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos», *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, pp. 1 735 y 1 736.

liquidación, *la propia incertidumbre* a este respecto puede constituir un poderoso factor disuasorio a la hora de impugnar una resolución.²⁰ Este hecho pone también de manifiesto la importancia del carácter relativo de la regla de la onerosidad no excesiva, como ya se ha mencionado en el punto 36 de las presentes conclusiones.

43. En el presente asunto también se plantean cuestiones sobre la previsibilidad en relación con la *fase* en que puede ejercerse una impugnación.

44. El artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2011/92 dispone que el Estado miembro «[determinará] la fase en la que pueden impugnarse tales decisiones, acciones u omisiones».

45. En Irlanda no se ha adoptado ninguna normativa legal específica para transponer esta disposición, sino que las partes están sujetas a normas generales de *common law* del Derecho administrativo. La cuestión de si la impugnación de una decisión, un acto u omisión es prematura o extemporánea se decide caso por caso.

46. Me gustaría enfatizar que, a nivel general, nada se opone, en principio, a que las obligaciones del Derecho de la Unión se transpongan mediante la jurisprudencia nacional. La flexibilidad inherente a la jurisprudencia no resulta, por sí misma, problemática.²¹ Sin embargo, también está claro que, con independencia de los medios de transposición que se elijan, el objetivo global del Estado miembro sigue siendo el mismo: garantizar la plena aplicación de la Directiva de un modo que facilite suficiente claridad, precisión y previsibilidad.²² Debe existir una línea jurisprudencial comprensible y clara, que permita que las reglas puedan deducirse fácilmente y satisfaga los requisitos de seguridad jurídica a través de un resultado cuyo carácter vinculante sea incuestionable.²³ La previsibilidad es fundamental.²⁴

47. Sin embargo, en el contexto del presente asunto, el tribunal remitente ha señalado una serie de incertidumbres en la jurisprudencia en relación con la cuestión de *cuándo* (en qué fase) debe interponerse un recurso. En sus cuestiones prejudiciales planteadas al Tribunal de Justicia, el tribunal remitente no ha formulado directamente ninguna cuestión acerca del carácter suficiente de la transposición llevada a cabo por Irlanda del artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2011/92. No obstante, el tribunal remitente indicó de manera inequívoca en su resolución de remisión que las normas no están completamente claras y que resultan problemáticas para los demandantes en términos de seguridad jurídica.

48. El Tribunal de Justicia está vinculado por la interpretación que el tribunal remitente dé a la legislación nacional. Aunque soy consciente de que el grado de incertidumbre de las normas irlandesas ha sido debatido por las partes ante el Tribunal de Justicia, efectuaré esta apreciación de los efectos de la legislación nacional de conformidad con lo expuesto por el tribunal remitente como punto de partida. A resultas de ello, la cuestión de la previsibilidad de las costas es sumamente relevante.

20 La Comisión, a través de una comunicación, también ha puesto de manifiesto que el coste de los procedimientos de control jurisdiccional puede ser un importante elemento disuasorio para el acceso, especialmente en los asuntos relacionados con el medio ambiente, y que una excesiva potestad discrecional podría resultar perjudicial para la previsibilidad de los costes, lo que es especialmente importante cuando tales procedimientos conllevan honorarios de abogados de un importe elevado. Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental de 28 de abril de 2017, C(2017) 2616 final, pp. 51 y 55.

21 Sentencia de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67), apartado 36.

22 Sentencias de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), apartado 54, y de 13 de febrero de 2014, Comisión/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67), apartado 33.

23 Sentencias de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), apartado 55; de 11 de septiembre de 2014, Comisión/Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208), apartado 43, y de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartado 51.

24 Cabe añadir que también en la jurisprudencia reiterada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) el término «establecido por la ley» se interpreta en el sentido de que incluye la jurisprudencia establecida. Véase, respecto de los ejemplos más recientes, la sentencia TEDH de 11 de abril de 2013, Firoz Muneer c. Bélgica (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510), §§ 54, 59 y 60.

49. Teniendo en cuenta los puntos anteriores, paso ahora a examinar las cuestiones concretas planteadas por el tribunal remitente.

2. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

50. A efectos del análisis, la cuestión prejudicial puede desglosarse en dos partes. En primer lugar, ¿se aplica la regla de la onerosidad no excesiva de la misma forma a las solicitudes de autorización de interposición de un recurso que a los recursos en sí? En segundo lugar, ¿cambiaría una respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial si se rechaza la solicitud de autorización debido a que se presentó demasiado pronto?

51. En mi opinión, la respuesta a la primera cuestión es clara: sí, la regla de la onerosidad no excesiva se aplica de igual manera a las solicitudes de autorización.

52. Cuando el proceso de control judicial tiene lugar en dos fases, la primera fase también constituye un «procedimiento judicial» y puede indudablemente definirse como una «interposición de un recurso ante un órgano jurisdiccional». Presentar una solicitud de autorización para interponer un recurso requiere examinar, aunque no sea de manera exhaustiva, el fondo del litigio, las observaciones escritas y las alegaciones orales de las partes. En el presente asunto, dicho examen se efectuó durante cuatro días de vistas. Además, considero que existe cierto margen para que las solicitudes de autorización sean tratadas como solicitudes para interponer un recurso de control de legalidad, «plegando» así las dos fases de la solicitud de recurso en una audiencia.

53. Además, si el procedimiento debiera ser un control jurisdiccional completo, la regla también se aplicaría indudablemente a la fase de autorización. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha confirmado que ha de tomarse en consideración «la totalidad de los costes ocasionados por la participación en el procedimiento judicial», esto es, que «debe apreciarse globalmente».²⁵ El Tribunal de Justicia también ha declarado explícitamente que no debe haber distinción entre las fases del procedimiento —primera instancia, apelación o casación— al decidir sobre si las costas son excesivamente onerosas: «esta distinción no está prevista en las Directivas 85/337 y 96/61, [por lo que] tal interpretación no respetaría plenamente el objetivo perseguido por el legislador de la Unión, que es garantizar un amplio acceso a la justicia y contribuir a la mejora de la protección del medio ambiente».²⁶

54. En efecto, corresponde a los Estados miembros determinar la estructura del sistema de control jurisdiccional en este ámbito, pero, si se añade un nivel judicial adicional y obligatorio al procedimiento a fin de alcanzar la fase en la que procede resolver sobre la plena impugnación de la decisión, acción u omisión en este ámbito, la regla de la onerosidad no excesiva deberá aplicarse tanto a la primera fase como a las fases posteriores.

55. En lenguaje metafórico, yo decido cómo se entra en mi casa. Puede haber simplemente una puerta principal. También puede haber una puerta trasera, una puerta con una mosquitera, un porche o un recibidor. Pero, independientemente de la forma en que se estructure la entrada, ésta siempre será parte de mi casa y las normas de entrada se aplicarán a la totalidad de la estructura.

56. Esto nos lleva a la segunda cuestión. ¿Cambiaría la respuesta anterior si se rechaza la solicitud de autorización debido a que se presentó demasiado pronto?

57. En el presente asunto, considero que la respuesta a dicha cuestión es claramente «no», puesto que no cambia el hecho de que la regla de la onerosidad no excesiva se aplica.

²⁵ Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartados 27 y 28.

²⁶ Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 44.

58. El artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2011/92 insta a los Estados miembros a determinar la fase en la que pueden presentarse los recursos previstos en el artículo 11, apartado 1. En los casos en que el Estado miembro haya transpuesto el artículo 11, apartado 2, de una forma clara y precisa, de modo que sea evidente que el recurso interpuesto por el demandante es prematuro, esto puede tomarse en consideración.²⁷ Me gustaría recordar que, en efecto, al determinar qué ha de entenderse como costas «excesivamente [onerosas]» en este contexto, el tribunal nacional puede tener en cuenta diversos factores, en particular, la posibilidad de que se estimen las pretensiones del demandante y el carácter potencialmente infundado de su demanda.²⁸

59. Sin embargo, habida cuenta de las incertidumbres expuestas en el anterior punto 47 acerca de la fase en que deberían interponerse los recursos, no ocurre así en el presente asunto.

60. Estoy de acuerdo con la afirmación de la Comisión de que el objetivo fundamental del artículo 11 se debilitaría si un demandante no supiera si el recurso se ha interpuesto o no en la fase correcta, y si se verá expuesto o no a costas excesivamente onerosas, hasta *después* de que se inicie el procedimiento y se generen las costas, debido a que el Estado miembro no ha determinado, con antelación, clara e inequívocamente, la fase en que puede iniciarse el procedimiento. Cualquier posible deficiencia en la transposición del artículo 11 no puede utilizarse en perjuicio de los demandantes.

61. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente del siguiente modo:

En el marco de un ordenamiento jurídico nacional en el que el legislador no ha establecido de forma expresa y definitiva en qué fase del proceso ha de impugnarse una decisión y en el que esa cuestión deba ser resuelta caso por caso por un tribunal en el marco de cada demanda concreta conforme a las normas de *common law*, el derecho previsto en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92 a que los procedimientos no sean «excesivamente onerosos» es aplicable al procedimiento sustanciado ante un tribunal nacional cuyo objeto es determinar si la demanda concreta de que se trata se ha presentado en el momento adecuado.

3. Sobre la segunda cuestión prejudicial

62. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta si la regla de la onerosidad no excesiva se aplica:

- 1) a *todos* los «elementos» de un procedimiento judicial en el que se impugna la legalidad de una decisión, acción u omisión;
- 2) *únicamente* a los elementos de Derecho de la Unión de un procedimiento judicial; o
- 3) *únicamente* a las cuestiones relacionadas con las disposiciones relativas a la participación del público.

63. Considero que la referencia a los «elementos» de una «impugnación» en la cuestión prejudicial planteada por el tribunal nacional se refiere a los diversos motivos, alegaciones o argumentos individuales expuestos en un recurso por el que se impugna una decisión, acción u omisión con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2011/92.²⁹

²⁷ Véanse los puntos 44 a 48 de las presentes conclusiones.

²⁸ Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 42.

²⁹ Tal y como han señalado el representante del Ministro y el Fiscal General en la vista, también puede referirse a la identidad del demandado y a si existe alguna alegación relativa a una vulneración de los derechos garantizados por la Directiva contra dicho demandado particular. Abordaré esta posible interpretación en los puntos 96 a 98 de las presentes conclusiones.

64. Por las razones expuestas más adelante, considero que la regla de la onerosidad no excesiva se aplica a todos los motivos, alegaciones o argumentos (elementos) basados en infracciones sustantivas o de procedimiento de la Directiva 2011/92 u otros instrumentos del Derecho de la Unión y planteadas en el contexto de una impugnación de una decisión, acción u omisión comprendida dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de dicha Directiva. Cuando tal impugnación esté relacionada con motivos, alegaciones o argumentos basados en que se infringieron tanto el Derecho de la Unión como el Derecho nacional, la regla de la onerosidad no excesiva se aplicará, por lo general, a la impugnación y al resultado del asunto en su conjunto.

i) Impugnaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92

65. El artículo 11, apartado 1, se refiere a las impugnaciones de 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».

66. Concretamente, los artículos 6 y 8 de la Directiva 2011/92³⁰ contienen requisitos de los que pueden derivarse derechos y obligaciones para garantizar *específicamente* la participación del público en sentido estricto [en particular, para garantizar que el público está informado (información) y tiene la posibilidad de expresar observaciones y opiniones (contribución) y de que se tomen debidamente en consideración estas observaciones (consideración)].

67. Por lo tanto, el artículo 11, apartado 1, se aplica a las impugnaciones de decisiones, como aquellas por las que se deniega el acceso a la información o se impide que se formulen observaciones (supuesto 3, que se menciona en el punto 62 de las presentes conclusiones).

68. No obstante, soy de la opinión de que el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1 (y la regla de la onerosidad no excesiva), es claramente más amplio que el supuesto 3. En efecto, esta interpretación restrictiva tiene, aparentemente, poco sentido práctico y, sin lugar a dudas, no encuentra respaldo en la jurisprudencia existente.³¹ Por ejemplo, es fácil pensar en situaciones en las que parece respetarse la participación del público en un procedimiento pero, sin embargo, existen deficiencias en dicho procedimiento y en la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

69. Además, una lectura más exhaustiva del texto del artículo 11, apartado 1, confirma que la interpretación correcta no es tan reduccionista como el supuesto 3 antes mencionado.

70. La expresión «dentro de» que figura en el artículo 11, apartado 1, se ha traducido de diferentes maneras pero, por lo general, transmite la idea de que no es necesario que las acciones pertinentes estén dirigidas a proteger un derecho específico de participación en el proceso, sino que más bien deben referirse al *proceso con relación al cual se garantiza la participación*. Así, a modo de ejemplo, otras versiones lingüísticas traducen «subject to» como «relevant de» (incluidas en); «dentro del ámbito de»; «vallend onder» y «podléhající» (comprendidas en); «gelten» (que pertenecen a) las disposiciones relativas a la participación del público.

30 Es decir, las «disposiciones relativas a la participación del público» principales de la Directiva 2011/92, si bien también existen otros artículos que recogen disposiciones que se refieren expresamente a la participación del público (por ejemplo, los artículos 7, apartado 3, y 9, apartados 1 y 2).

31 Véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 37. Véase también, por analogía, la Directiva sobre hábitats y la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 56. Este asunto confirma que el artículo 9, apartado 2, del Convenio, que ha sido incorporado a la Directiva 2011/92 por medio de su artículo 11, apartado 1, abarca una serie de cuestiones relacionadas con el procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

71. Las propias disposiciones principales relativas a la participación del público, es decir, el artículo 6, apartados 2 y 3, exigen que la participación se garantice en relación con los «procedimientos [...] contemplados en el artículo 2, apartado 2». A su vez, el artículo 2, apartado 2, se refiere a a) la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y b) el procedimiento nacional en el que se integra (procedimiento de autorización y otro).

72. Por consiguiente, sobre la base de esta interpretación de la Directiva 2011/92, el artículo 11, apartado 1, crea un derecho a impugnar las decisiones, acciones u omisiones que forman parte de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y del procedimiento nacional en el que se integra esta evaluación.

73. Esta interpretación refleja además el texto del propio Convenio. El artículo 9, apartado 2, del Convenio exige que se posibilite el acceso a los procedimientos de recurso para impugnar «cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 [sobre la participación del público]». El artículo 6, apartado 1, del Convenio insta a las partes a aplicar las disposiciones del artículo 6 «cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas» (las actividades propuestas son, en esencia, las que se mencionan explícitamente o las que afectan significativamente al medio ambiente). Una lectura conjunta de estas disposiciones exige el acceso a los tribunales para impugnar *decisiones a fin de permitir las actividades propuestas que afectan sustancialmente al medio ambiente*. Por tanto, el derecho de impugnación está más vinculado a los procesos de toma de decisiones que pueden afectar al medio ambiente que, de forma específica, sólo a las supuestas infracciones del derecho de participación.

ii) Distinción entre las diferentes alegaciones

74. Siguiendo el razonamiento expuesto anteriormente, lo que resulta decisivo a la hora de determinar si se aplica la regla de la onerosidad no excesiva es el *objeto* del procedimiento individual que da lugar a la decisión, acción u omisión impugnada. Si la naturaleza de dicho objeto activa los derechos y obligaciones en materia de participación del público con arreglo a la Directiva 2011/92, la regla de la onerosidad no excesiva se aplicará a la *acción en su conjunto*. Por lo general, la regla de la onerosidad no excesiva se aplica a los procedimientos de recurso mencionados en el artículo 11, y no a los motivos específicos formulados en el contexto de estos procedimientos.

75. No se establece ninguna distinción entre los motivos basados en la infracción del derecho a la participación del público y los que ponen de relieve otras ilegalidades que afectan a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente o señalan otras ilegalidades que afectan al proceso de toma de decisiones en el que se integra la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente (por ejemplo, el procedimiento de autorización). Tampoco se establece distinción alguna entre motivos basados en infracciones del Derecho de la Unión y del Derecho nacional. Por otra parte, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el artículo 11 «no había limitado de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar un recurso judicial como el previsto por esa disposición».³²

76. Con todo, el Ministro, el Fiscal General, la Comisión y EirGrid han alegado que el artículo 11, apartado 1, y en consecuencia la regla de la onerosidad no excesiva, no puede interpretarse en el sentido de que se aplica ampliamente a todos los elementos de una acción por la que se impugna una decisión, acción u omisión con independencia de su base. En particular, todas estas partes se centran y convergen en el hecho de que la regla de la onerosidad no excesiva *no puede* referirse a los elementos de las impugnaciones que se basen únicamente en el Derecho nacional.

³² Para las acciones ejercitadas en interés del público, véase la sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartado 47 y jurisprudencia citada. Sin embargo, cabe observar que, en los apartados 32 y 33, el Tribunal de Justicia declaró que, cuando se trate de demandas interpuestas por personas físicas, incluso cuando puedan formularse motivos, los Estados miembros podrán fijar límites normativos a estos motivos.

77. La Comisión reconoce expresamente que están cubiertos todas las impugnaciones y los motivos individuales que se basen en infracciones de la Directiva 2011/92, aun cuando no se refieran expresamente a las disposiciones relativas a la participación del público. Este razonamiento se basa en el objetivo del artículo 11 de la Directiva 2011/92 de garantizar la participación en el proceso de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. Con todo, la Comisión hace hincapié en que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente es *sólo una parte* del procedimiento de autorización y se opone a la idea de que la regla de la onerosidad no excesiva puede ampliarse a las impugnaciones que se basan en inquietudes relacionadas con otros aspectos de dicho procedimiento.

78. Estoy de acuerdo en que, intuitivamente, la interpretación del artículo 11 de la Directiva 2011/92 mencionada en el punto 64 de las presentes conclusiones puede interpretarse en el sentido de que plantea algunas dificultades conceptuales. Esta interpretación puede parecer demasiado amplia y demasiado inclusiva. En particular, implica que la regla de la onerosidad no excesiva puede aplicarse cuando la legalidad de las decisiones de planificación (que, en algún punto, requieren la participación del público) pueda, en teoría, impugnarse, alegando a) una supuesta infracción del Derecho medioambiental de la Unión distinta de una infracción de la Directiva; b) una supuesta infracción del Derecho de la Unión «sin relación» con el Derecho medioambiental, o c) una supuesta infracción del Derecho puramente nacional, medioambiental o no.

79. No obstante, al menos a la luz de las circunstancias del presente asunto, considero que la regla de la onerosidad no excesiva debe aplicarse a la acción en su conjunto. Cuatro motivos fundamentales respaldan esta postura.

80. En primer lugar, en aras de la exhaustividad, aceptemos por el momento la propuesta de que la acción ejercitada contra una decisión (acción u omisión) se divida en diferentes motivos, alegaciones o argumentos, aplicándose la regla de la onerosidad no excesiva a unos pero no a otros. En lo que atañe a los motivos cubiertos por la regla de la onerosidad no excesiva, las costas no deberán ser muy elevadas. En cuanto a los demás, pueden ser considerables.³³ Cualquier incertidumbre relativa a en qué lado de la división trazada se sitúa el motivo actuará inevitablemente como un impedimento para alegarlo. Como ya se ha mencionado antes,³⁴ este impedimento es, en sí mismo, contrario a la regla de la onerosidad no excesiva.

81. En segundo lugar, en lo tocante a la distinción entre la Directiva 2011/92 y otros motivos basados en supuestas infracciones del Derecho de la Unión, la jurisprudencia existente ya confirma que otros actos legislativos de la Unión en materia de medio ambiente y las normas sobre el acceso a la justicia a nivel nacional que tengan por objeto impugnar la conformidad de las acciones ejercitadas por los Estados miembros con dichos actos legislativos deben interpretarse a la luz del artículo 9 del Convenio (que incluye la regla de la onerosidad no excesiva).³⁵ Además, este enfoque se ajusta al objetivo de conceder un amplio acceso a la justicia en materia medioambiental conforme a lo indicado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.³⁶

82. En tercer lugar, en cuanto a las distinciones más precisas entre los elementos basados en las supuestas infracciones del Derecho de la Unión³⁷ y los que se basan únicamente en el Derecho nacional —que es la principal inquietud del Ministro, el Fiscal General, EirGrid y la Comisión— se plantean nuevos problemas significativos de viabilidad y, por encima de todo, de previsibilidad.

33 No obstante, como se ha señalado en el punto 34 de las presentes conclusiones, el artículo 47 de la Carta y el principio de efectividad se oponen a que las acciones basadas en Derecho de la Unión sean «excesivamente [onerosas]» en el sentido de que sea imposible o excesivamente difícil ejercitar las acciones en razón de su coste.

34 Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

35 Véase la sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochránárske zoskupenie VLK* (C 243/15, EU:C:2016:838), en la que el Convenio se aplica a la Directiva hábitats.

36 Véanse los puntos 37 a 39 de las presentes conclusiones.

37 Incluidos los promulgados mediante normas nacionales y que dejan de lado la cuestión, a veces compleja, de decidir qué normas nacionales específicas estarán, en efecto, cubiertas a tal fin.

83. Desde un punto de vista práctico, la facturación de las costas de los procedimientos de Derecho público ya tiene en cuenta una serie de factores, en particular la cantidad de tiempo (que se utiliza para calcular las costas) invertida en las tareas A, B o C; la clasificación profesional del abogado que invirtió este tiempo en el asunto, tomando en consideración además el año en que se tituló, si la labor realizada por dicho abogado versa sobre cuestiones administrativas o de Derecho sustantivo, el grado de razonabilidad de la dedicación del tiempo a una tarea o a otra, el modo en que las partes participaron en el procedimiento, la posible recuperación de los gastos dependiendo del tipo de gasto de que se trate y cualquier tarifa especial estipulada legalmente para los abogados que se ocupen de asuntos de Derecho público. Añadir a lo anterior una división en función de si los motivos se basan en «elementos» nacionales o europeos no es un ejercicio imposible, sino más bien uno que puede resultar artificial y extremadamente complejo de llevar a cabo.

84. Lo que a mi juicio resulta decisivo es el hecho de que, aunque esta división pueda llevarse a cabo de alguna forma, introduce un grado considerable de *falta de previsibilidad* para los demandantes, que se ve agravada por la posibilidad de que el juez que ha de resolver el asunto disponga de una facultad discrecional para decidir qué elementos particulares han de utilizarse para dirimir el asunto y cuáles pueden ignorarse.

85. Por ejemplo, en el caso de las «demandas mixtas» (que combinan alegaciones basadas tanto en el Derecho nacional como en el Derecho de la Unión), puedo aducir que un proyecto previsto reducirá el valor de mi terreno y que la evaluación medioambiental no se llevó a cabo adecuadamente. En respuesta, la parte contraria discute que yo sea realmente el propietario del terreno, lo que, probablemente, es una cuestión de Derecho puramente nacional. El juez puede i) centrarse en el motivo de Derecho puramente nacional, ii) concentrarse en el motivo basado en el Derecho de la Unión, iii) decidir que las pretensiones relativas a la propiedad y al proceso de evaluación se resuelvan por separado, iv) limitar o rechazar algunas de las alegaciones o v) concluir que simplemente resulta imposible (debido a circunstancias fácticas o a su complejidad) separar la cuestión de la propiedad y la de la evaluación.

86. Ahora, supongamos que el juez en cuestión no actúa de ninguna de las maneras enunciadas en las letras iii) a v), lo que es en sí mismo evidentemente complicado de predecir y, en cambio, analiza mi demanda y sus dos motivos, de los que se considera que uno posee elementos del Derecho de la Unión (no haber llevado a cabo la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente) y el otro elementos de Derecho nacional (la propiedad del terreno). Digamos que el juez nacional desestima la demanda sobre la base del motivo «nacional» porque resulta demasiado evidente, a saber, el demandante sencillamente no es el propietario del terreno supuestamente perjudicado. A resultas de ello, el juez ni siquiera examina los demás motivos.

87. Por otra parte, en una serie de ordenamientos jurídicos también puede ocurrir que, aun cuando el demandante no alegue expresamente ningún «elemento» basado en el Derecho de la Unión ni ninguna parte en el procedimiento identifique dicho elemento, el juez que conoce del asunto pueda, por ejemplo, considerar que de hecho se ha planteado una cuestión relativa al Derecho de la Unión, o plantear de oficio una cuestión de Derecho de la Unión.

88. Estas y otras situaciones demuestran el grado de falta de previsibilidad que implica separar las costas del modo que se propone.³⁸ Por estos motivos, me resulta muy difícil entender cómo esta práctica puede ajustarse a los requisitos de previsibilidad impuestos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.³⁹

38 Centrándose exclusivamente en el funcionamiento objetivo de dicho sistema y dejando completamente de lado cualquier hipótesis sobre cómo podrían usarse las mismas normas en casos de mala fe, elusión o abuso de dichas normas por parte de cualquier actor del procedimiento.

39 Véanse los puntos 40 a 48 de las presentes conclusiones.

89. En cuarto lugar, puede darse el caso de que la totalidad del procedimiento avance y NEPPC acabe ejercitando tres, cuatro o más acciones separadas contra las distintas decisiones, algunas de las cuales estarán cubiertas por la regla de la onerosidad no excesiva y otra (u otras) no. Si Irlanda hubiera sido más clara al transponer el artículo 11, apartado 2, los motivos podrían, naturalmente, haberse separado en distintas impugnaciones, es decir, como una demanda de Derecho administrativo, Derecho de propiedad u otro Derecho no medioambiental, que podrían estar asimismo sujetas a diferentes requisitos sustantivos y de procedimiento. Este punto me vuelve a situar en el problema original que impregna la totalidad del presente asunto: incluso si el tribunal remitente califica su propio sistema de imprevisible a este respecto, ese hecho simplemente no puede utilizarse en detrimento de los demandantes.⁴⁰

90. En definitiva, la separación o división que se propone es, a mi juicio, conceptualmente extraña. No sólo sería adicionalmente trabajoso para los jueces nacionales tener que abordar las solicitudes relativas a las costas, sino que, por encima de todo, generaría una situación de incertidumbre que afectaría a los litigantes, pudiendo disuadirlos de este modo de interponer cualquier demanda de contenido medioambiental. De hecho, existe un refrán (creo que de origen alemán) que señala que «en los tribunales y en alta mar, uno está en manos de Dios».⁴¹ No obstante, asumo que los esfuerzos del Tribunal de Justicia y, por lo demás, de cualquier otro tribunal, van encaminados a demostrar la falsedad de este refrán, no a confirmarlo.

91. Por último, es sabido que la solución que aquí se propone, que vincula la aplicabilidad de la regla de la onerosidad no excesiva a la acción en su conjunto y a su resultado y no a la disección de motivos individuales invocados, puede dar lugar a una inclusión excesiva de una protección derivada del Derecho de la Unión en relación con las costas en asuntos en los que el Derecho de la Unión no resulta estrictamente pertinente. No obstante, habida cuenta de lo que antecede, como cuestión de principio, no consigo ver los grandes peligros que podrían presentarse si «por accidente» algunos de los elementos de una acción de contenido medioambiental no son excesivamente onerosos. Sin embargo, veo verdaderos problemas en esta situación, es decir, la posibilidad de eludir o enlentecer efectivamente el funcionamiento de la regla de la onerosidad no excesiva de las formas descritas en la presente sección, teniendo presente, una vez más, el contexto y la finalidad globales de dicha regla: la incoación de procedimientos medioambientales como tal debe ser accesible y asequible, en línea con el objetivo de lograr un amplio acceso a la justicia en este ámbito.⁴²

iii) Excepciones a la aplicación generalizada de la regla de la onerosidad no excesiva

92. El hecho de que la regla de la onerosidad no excesiva y su aplicación sean amplias por naturaleza no quiere decir que ésta sea ilimitada. Se han formulado dos posibles límites a su aplicación en el contexto del presente asunto: el hipotético abuso del beneficio derivado de la norma y su alcance excesivo en lo que atañe a las partes contra las que puede interponerse una demanda basada en elementos del Derecho de la Unión.

– Posibles abusos

93. En sus escritos de alegaciones, el Ministro y el Fiscal General suscitaron la cuestión de que una amplia aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva a las impugnaciones sin efectuar una distinción entre los diferentes motivos puede dar lugar a una situación de abuso. Así, un demandante puede querer impugnar una decisión sobre la base de supuestas infracciones del Derecho puramente nacional, mas «introduciendo sigilosamente» una demanda basada en el Derecho de la Unión (probablemente espuria) a fin de beneficiarse de la regla de la onerosidad no excesiva.

40 Véanse los puntos 44 a 48 y 58 a 60 de las presentes conclusiones.

41 «Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand».

42 Véanse los puntos 37 a 39 de las presentes conclusiones.

94. A este respecto, cabe destacar en primer lugar que esta situación parece hipotética en la medida en que, al parecer, no hay ninguna alegación que se refiera a dicho «abuso» en el presente asunto. No obstante, de presentarse semejante caso, podría abordarse sin duda a través de, por ejemplo, la aplicación del principio de la Unión del fraude de ley, que exigiría, en particular, que se demostrase que la demanda basada en el Derecho de la Unión no se interpuso en realidad para hacer valer un derecho conferido por el Derecho de la Unión, sino más bien para crear, de manera artificial, las condiciones que permiten beneficiarse de la regla de la onerosidad no excesiva.

95. Con carácter subsidiario, como también anticipa la sexta cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente, cabe suponer que las normas nacionales de los Estados miembros prevean que los tribunales nacionales, al resolver sobre las costas, puedan tomar en consideración el comportamiento de las partes, así como la finalidad y el modo en que dichas partes participaron en el procedimiento. Así, es evidente que los elementos de una demanda que resulten temerarios, infundados o espurios podrían desempeñar un papel en una decisión global sobre las costas.⁴³

– *División de «elementos» sobre la base de la condición de las partes*

96. En la vista también se propuso que las acciones ejercitadas contra decisiones, acciones u omisiones puedan «dividirse» a efectos de la aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva por parte del *demandado* en vez de sobre la base de motivos específicos. Así, cuando haya varios demandados y, por definición, sólo puedan formularse alegaciones basadas en Derecho puramente nacional contra uno de ellos, la regla de la onerosidad no excesiva no se aplicará a las costas en que se haya incurrido en la medida en que la acción se ejercitó contra dicho demandado.

97. Desde mi punto de vista, esta propuesta plantea cuestiones relativas a la estructura de la toma de decisiones y al alcance del recurso conexo. A mi entender, en el presente asunto, la acción ejercitada contra el nombramiento de la Comisión podría haberse interpuesto en un procedimiento separado o, como ocurrió, «agregarse» a la solicitud (de autorización) de interposición de un recurso. Si este planteamiento es correcto, deberían haberse ejercitado dos acciones independientes: una contra la Comisión y otra contra el Ministro y el Fiscal General.

98. Si la última se basara en el Derecho puramente nacional, entiendo por qué, en principio, no estaría cubierta por la regla de la onerosidad no excesiva y se justificaría su exclusión. No obstante, sencillamente esto no es lo que ocurre en el asunto planteado ante el Tribunal de Justicia. En el presente asunto sólo se ha ejercitado una acción ante el tribunal nacional.⁴⁴ En estas circunstancias, no veo ninguna razón para dividir la acción por demandados a efectos de la aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva.

99. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente del siguiente modo:

El requisito de que los procedimientos no sean «excesivamente onerosos» conforme al artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92 se aplica a todos los motivos, alegaciones o argumentos basados en infracciones sustantivas o de procedimientos dicha Directiva u otros instrumentos del Derecho de la Unión y que se planteen en el marco de una impugnación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de dicha Directiva. Cuando tal impugnación se refiera a motivos, alegaciones o argumentos basados en

⁴³ Como también se expone más adelante en la sección A.5, puntos 110 a 117, de las presentes conclusiones.

⁴⁴ Cabe recordar una vez más que, si se hubiera efectuado una transposición más explícita del artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2011/92, que determinara claramente la fase en que debe realizarse la impugnación, los demandantes podrían haberse visto obligados a ejercitar acciones separadas [por ejemplo, una primera acción contra el Ministro (para tratar de impedir que una entidad parcial adopte una resolución) y una impugnación posterior contra la propia resolución de planificación —si bien todo dependería de la estructura de la toma de decisiones y de los procedimientos de recurso y, de forma determinante, también de la transposición exacta del artículo 11, apartado 2, de la Directiva 2011/92—].

infracciones del Derecho de la Unión y del Derecho nacional, el requisito de que los procedimientos no sean «excesivamente onerosos» conforme al artículo 11, apartado 4, de la citada Directiva se aplicará, por lo general, al procedimiento de impugnación en su conjunto.

4. Sobre la tercera cuestión prejudicial

100. La acción objeto del procedimiento relativo a las costas sustanciado ante el tribunal remitente se interpuso antes de que se adoptara una decisión final en el procedimiento de autorización. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el tribunal nacional pregunta, en esencia, si la expresión «decisiones, acciones u omisiones», que figura en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 engloba tanto las decisiones «provisionales» como las «finales».

101. El artículo 11 de la Directiva 2011/92 insta a los Estados miembros a facilitar el acceso a los procedimientos de recurso. No obstante, la manera de alcanzar este resultado en el proceso se deja en gran medida a los Estados miembros.

102. En la práctica, existe una gran diversidad de procesos de toma de decisiones⁴⁵ entre los Estados miembros e incluso en los diferentes Estados miembros,⁴⁶ y los procedimientos de recurso también difieren considerablemente.⁴⁷

103. Por ejemplo, los procedimientos de autorización y de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente pueden combinarse, dando lugar a una única decisión, o separarse, dando lugar, al menos, a dos resoluciones separadas.⁴⁸ Pueden existir diferencias de procedimiento en la toma de decisiones relativas a proyectos más reducidos, sencillos y limitados en comparación con proyectos de mayor importancia y complejidad que pueden causar un impacto mayor en el medio ambiente.

104. Por tanto, las diferencias existentes en las estructuras de toma de decisiones y en sus resultados incidirán, como es natural, en los sistemas de recurso. También existen otras diferencias fundamentales entre los procedimientos de recurso. Por ejemplo, antes de poder ejercitar una acción ante los tribunales nacionales, los Estados miembros pueden exigir o no que se interponga un recurso administrativo. También existen diferencias institucionales en relación con tales recursos (recurso ante el ministerio, ante la autoridad competente o ante comisiones de recurso especiales, etc.).

105. Por lo general, la Directiva 2011/92 no exige ni prohíbe que se interpongan recursos contra las decisiones que no sean firmes. Esta flexibilidad es completamente normal, habida cuenta de la potencial extensión de la gama de estructuras de adopción de decisiones y de recurso que existen.⁴⁹

45 Compárense los informes comparativos presentados ante el XX coloquio de la Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union en Rüdiger, R., Silbermann, E. I., *Road planning in Europe — A Case Study*, Leipzig, 2006, en particular, pp. 23 a 32 del informe general.

46 Por ejemplo, las regiones de Bélgica cuentan con su propia legislación en materia de urbanismo. Véase, para un estudio más detallado del Derecho medioambiental belga, Delnoy, M.: «Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements» y Macrory, R., y Westaway, N., «Access to Environmental Justice — A United Kingdom Perspective» en Pallemerts, M., (ed.) *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, pp. 341 y ss.

47 Véanse los siguientes informes comparativos: Rüdiger, R., Silbermann, E.I., *op. cit.*, en la nota 45 de las presentes conclusiones, pp. 34 y 35; el Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters, elaborado por Milieu Ltd para la DG Medio Ambiente de la Comisión, septiembre de 2007, pp. 4 a 6; Darpö, J., *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union* (European Commission), 2013.10.11/Final, pp. 11 y 12. Véase también Pallemerts, M., (ed.) *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, pp. 322, 343 y 349.

48 Véase, asimismo, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 38.

49 Para cuestiones similares suscitadas en una rama del Derecho diferente (la contratación pública), véase la sentencia de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo y otros (C-391/15, EU:C:2017:268), apartados 26 y 27.

106. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente,⁵⁰ los Estados miembros deben determinar claramente *la fase en la que* puede efectuarse la impugnación. Lógicamente, esto implica que el Derecho nacional debe dejar claro a los posibles demandantes cuándo un acto concreto constituye una decisión impugnabile y si un demandante puede o debe ejercitar una acción contra una resolución o acto provisional.

107. A falta de disposiciones de Derecho de la Unión, compete al Derecho nacional establecer las disposiciones detalladas que determinen el momento en que puede presentarse una solicitud de autorización de interposición de un recurso, pero debe ser posible impugnar todas las decisiones, acciones u omisiones en ese momento.⁵¹

108. Además, el mismo *hilo conductor* o *leitmotif* ya señalado anteriormente⁵² está presente, una vez más, en la respuesta a la tercera cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente: el hecho de que un Estado miembro, aparentemente, no haya establecido inequívocamente ese momento no puede invertirse y utilizarse contra los potenciales demandantes como instrumento para excluir el control judicial como consecuencia de unas costas excesivamente onerosas o el riesgo grave de que éstas se produzcan.

109. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente del siguiente modo:

La expresión «decisiones, acciones u omisiones», que figura en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92, puede englobar las resoluciones administrativas adoptadas durante la tramitación de una solicitud de autorización de un proyecto de desarrollo urbanístico que, por sí mismas, no determinan con carácter irreversible y definitivo los derechos de las partes.

5. Sobre la sexta cuestión prejudicial

110. Mediante su sexta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta si los Estados miembros están facultados para establecer excepciones a la regla de la onerosidad no excesiva, aunque ni la Directiva 2011/92 ni el Convenio prevean una excepción en tal sentido.

111. A mi juicio, de la resolución de remisión se desprende que la excepción mencionada se refiere a los litigios infundados o temerarios. A este respecto, no resulta del todo clara la razón por la cual dicha cuestión prejudicial es pertinente a la luz del litigio principal. El tribunal remitente no afirma que la demanda sea infundada o temeraria. Según él, la parte interviniente, EirGrid, planteó la posibilidad en el procedimiento sustanciado ante el tribunal nacional. Por otro lado, la Comisión, en su calidad de parte demandada, confirmó en la vista ante el Tribunal de Justicia que no había alegado ningún abuso por parte de los demandantes.

112. Sin embargo, siguiendo el espíritu de cooperación que rige los procedimientos prejudiciales, en la medida en que pueda servir de ayuda al tribunal nacional, debo realizar la siguiente precisión.

113. Según pone de relieve el tribunal nacional, ni la Directiva 2011/92 ni el Convenio permiten establecer una excepción a la regla de la onerosidad no excesiva en caso de que la demanda sea infundada o temeraria.

⁵⁰ Véanse los puntos 44 a 46 de las presentes conclusiones.

⁵¹ Véase, una vez más, por analogía, la sentencia de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo y otros (C-391/15, EU:C:2017:268), apartados 26 a 32.

⁵² Véanse los puntos 44 a 48, 58 a 60 y 89 de las presentes conclusiones.

114. No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha confirmado que la regla de la onerosidad no excesiva no impone a los tribunales nacionales la obligación de descartar completamente la aplicación de las disposiciones nacionales sobre costas. Además, el carácter «infundado» (y, *a fortiori*, temerario) del litigio puede tenerse en cuenta al determinar las costas sujetas a la regla de la onerosidad no excesiva.⁵³ En consecuencia, modificar la aplicación de la regla de la onerosidad no excesiva para tomar en consideración demandas abusivas o manifiestamente infundadas no constituye una excepción como tal.

115. Así, en vez de expresarlo en términos de excepción o incluso de necesidad de descartar la aplicación, prefiero entender el funcionamiento de la regla de la onerosidad no excesiva en términos más armoniosos: en el marco general de la regla de la onerosidad no excesiva, las normas nacionales supletorias ordinarias seguirán siendo aplicables, y el juez habrá de tomar en consideración el grado en que las pretensiones de cada parte en el procedimiento de impugnación fueron estimadas o desestimadas, así como cualquier otro elemento pertinente del procedimiento establecido con arreglo al Derecho nacional.

116. Si bien es cierto que, en teoría, incluso las normas básicas sobre el acceso a la justicia pueden no aplicarse en caso de que el litigio sea temerario,⁵⁴ lo que podría asimismo extenderse a la regla de la onerosidad no excesiva dando lugar, a todos los efectos prácticos, a su «desaplicación», estas situaciones son verdaderamente excepcionales. Atendiendo a la información facilitada por el tribunal remitente, el tipo de acción del presente asunto dista mucho de quedar comprendido en esta categoría excepcional.

117. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la sexta cuestión planteada por el tribunal remitente del siguiente modo:

Al aplicar la norma contenida en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92, que establece que las costas no deben ser excesivamente onerosas, la Directiva 2011/92 no se opone a que los tribunales nacionales tomen en consideración el carácter infundado o temerario del recurso al que se aplica la norma.

6. Sobre la séptima cuestión prejudicial

118. Mediante su séptima cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta si es conforme al Convenio la exigencia impuesta por el Derecho interno de que exista un nexo causal entre la acción o decisión presuntamente ilícitas y el daño al medio ambiente como requisito de la aplicación de la normativa nacional que dota de efectividad a la regla de la onerosidad no excesiva.

119. Considero que la exigencia de que exista un nexo causal se plantea en Derecho nacional en relación con las costas de los recursos que, en principio, *no están comprendidos dentro del* ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 (secciones 3 y 4 de la Ley de Medio Ambiente 2011). Además, el tribunal remitente ha señalado que estas disposiciones del Derecho nacional *no son aplicables* en el presente asunto.

120. Por ello, no alcanzo a entender cómo la cuestión prejudicial planteada por el tribunal nacional puede ser relevante en el contexto del presente asunto. En consecuencia, a mi juicio debe considerarse que la séptima cuestión planteada por el tribunal remitente no está incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o es meramente hipotética. A resultas de ello, considero que procede declarar su inadmisibilidad.

⁵³ Como también se ha mencionado en el punto 58; véase la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 42.

⁵⁴ Sentencia de 17 de julio de 1998, ITT Promedia/Comisión (T-111/96, EU:T:1998:183).

121. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad de la séptima cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente.

B. Pertinencia del Convenio — Cuestiones prejudiciales cuarta y quinta

122. Mediante sus cuestiones prejudiciales cuarta y quinta, el tribunal remitente pregunta acerca de la posible incidencia del artículo 9, apartado 3, del Convenio en su Derecho nacional, ya sea directamente (efecto directo de dicha disposición) o indirectamente (mediante una interpretación conforme).

123. En la vista se mantuvo un amplio debate, si bien no concluyente, sobre si, atendiendo a los hechos del presente asunto y vista la luz de la normativa irlandesa aplicable, el artículo 9, apartado 2, resultaba de aplicación, y no el artículo 9, apartado 3.

124. Considero que, desde el *punto de vista del Derecho nacional*, determinar cuál de estas disposiciones del Convenio es aplicable marca la diferencia en términos de las normas nacionales específicas relativas a las costas que resultan de aplicación en el presente asunto. Sin embargo, corresponde al tribunal nacional interpretar y evaluar los elementos fácticos y de Derecho interno que conducen posteriormente a su clasificación de conformidad con la disposición pertinente del Convenio.

125. Aunque partamos del supuesto de que el artículo 9, apartado 3, del Convenio se aplica al asunto de que conoce el tribunal nacional, *desde el punto de vista del Derecho de la Unión* las respuestas a las cuestiones planteadas por el tribunal remitente ya se han facilitado sobre la base de la Directiva que incorporó las disposiciones pertinentes del Convenio al Derecho de la Unión. La aplicación adicional (independiente o no) del artículo 9, apartado 3, cambiaría poco o nada a este respecto.

126. Cabe reconocer que se puede debatir detenidamente el grado en que el Derecho de la Unión transpone el artículo 9, apartado 3, del Convenio, si se considera que la Declaración de la Unión Europea relativa a la aprobación del Convenio ha afirmado que el artículo 9, apartado 3, no será aplicado en su totalidad por la Unión⁵⁵ y la falta de redacción equivalente para adaptar el artículo 9, apartado 3, al artículo 11 de la Directiva 2011/92.⁵⁶

127. No obstante, con independencia del resultado de dicho debate, en la medida en que un recurso esté comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92, estará sujeto, en cualquier caso, a la regla de la onerosidad no excesiva contenida en el artículo 11, apartado 4, de la misma.

128. Por las razones expuestas en la respuesta a la segunda cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente, no considero que un recurso pueda dividirse en diferentes elementos tal como se propone: o el recurso está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 y está sujeto a la regla de la onerosidad no excesiva *en su conjunto*, o no lo está. En el litigio principal, toda la información contenida en la resolución de remisión indica que está comprendido.

129. En consecuencia, no procede responder a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta planteadas por el tribunal remitente.

⁵⁵ Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, Declaraciones y Reservas 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 — declaraciones formuladas por la Unión Europea tras su aprobación (disponible en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ Lo que, posiblemente, genera otra capa de complejidad, interesante pero, una vez más, fuera del ámbito de aplicación del presente asunto: si, en efecto, se ejercitara una acción que está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio pero no en lo que la Unión pudo haber incorporado al ordenamiento jurídico de la Unión al adoptar la Directiva 2011/92, la posible aplicabilidad del Convenio respecto de estas cuestiones en el marco del ordenamiento jurídico irlandés no se regiría por el Derecho de la Unión, sino por las normas constituciones irlandesas relativas a los efectos jurídicos de los tratados internacionales en ese ordenamiento jurídico. Si este fuera el caso, el Tribunal de Justicia no sería competente en modo alguno para responder a las dos cuestiones prejudiciales planteadas.

V. Conclusión

130. A la luz de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) del siguiente modo:

- «1) En el marco de un ordenamiento jurídico nacional en el que el legislador no ha establecido de forma expresa y definitiva en qué fase del proceso ha de impugnarse una decisión y en el que esa cuestión deba ser resuelta caso por caso por un tribunal en el marco de cada demanda concreta conforme a las normas de *common law*, el derecho previsto en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92/UE 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, a que los procedimientos no sean “excesivamente onerosos” es aplicable al procedimiento sustanciado ante un tribunal nacional cuyo objeto es determinar si la demanda concreta de que se trata se ha presentado en el momento adecuado.
- 2) El requisito de que los procedimientos no sean “excesivamente onerosos” conforme al artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92 se aplica a todos los motivos, alegaciones o argumentos basados en infracciones sustantivas o de procedimientos dicha Directiva u otros instrumentos del Derecho de la Unión y que se planteen en el marco de una impugnación de una decisión, acción u omisión comprendida en el ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de dicha Directiva. Cuando tal impugnación se refiera a motivos, alegaciones o argumentos basados en infracciones del Derecho de la Unión y del Derecho nacional, el requisito de que los procedimientos no sean “excesivamente onerosos” conforme al artículo 11, apartado 4, de la citada Directiva se aplicará, por lo general, al procedimiento de impugnación en su conjunto.
- 3) La expresión “decisiones, acciones u omisiones”, que figura en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 puede englobar las resoluciones administrativas adoptadas durante la tramitación de una solicitud de autorización de un proyecto de desarrollo urbanístico que, por sí mismas, no determinan con carácter irreversible y definitivo los derechos de las partes.
- 4) A la luz de las respuestas a las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas por el tribunal remitente, no procede responder a la cuarta cuestión.
- 5) A la luz de las respuestas a las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas por el tribunal remitente, no procede responder a la quinta cuestión.
- 6) Al aplicar la norma contenida en el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92, que establece que las costas no deben ser excesivamente onerosas, la Directiva 2011/92 no se opone a que los tribunales nacionales tomen en consideración el carácter infundado o temerario del recurso al que se aplica la norma.
- 7) La séptima cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente es inadmisibile.»