Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 5 de junio de 2018 [1]

Asunto C-167/17

Volkmar Klohn
contra
An Bord Pleanála
coadyuvantes:
Sligo County Council,
Maloney and Matthews Animal Collections Ltd

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Evaluación de impacto — Posibilidad de presentar un recurso — Exigencia de que el procedimiento de recurso no sea excesivamente oneroso — Concepto de "no excesivamente oneroso" — Principio general del Derecho — Ámbito de aplicación temporal — Efecto directo — Cosa juzgada — Consecuencias para una resolución de costas que ha adquirido firmeza»

I. Introducción

1. El 24 de junio de 2004, el Sr. Volkmar Klohn solicitó que se le autorizara a recurrir ante los tribunales irlandeses una resolución de la An Bord Pleanála (Comisión de Ordenación del Territorio, Irlanda) mediante la que concedía un permiso de obra para construir una instalación de inspección de animales muertos cerca de su explotación agrícola. Se le concedió la autorización para comenzar el procedimiento de recurso el 31 de julio de 2007. No obstante, posteriormente se desestimó su recurso en cuanto al fondo en abril de 2008 y se le condenó en costas en mayo de ese mismo año. En junio de 2010, el Taxing Master (perito tasador) adoptó una resolución en que fijaba dichas costas en aproximadamente 86 000 euros.

2. El Sr. Klohn impugnó la resolución del perito tasador alegando que incumplía la exigencia contenida en la Directiva 2003/35/CE [2] de que los recursos no sean «excesivamente onerosos» (en lo sucesivo, «norma NEO»). La High Court (Tribunal Superior, Irlanda) confirmó la resolución del perito tasador, y el Sr. Klohn interpuso un recurso de casación ante la Supreme Court (Tribunal Supremo), que es el órgano jurisdiccional remitente en este asunto.

1 Lengua original: inglés.

2 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 — Declaración de la Comisión (DO 2003, L 156, p. 17).

3. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente desea saber: a) si la norma NEO es aplicable *ratione temporis*; b) si la norma NEO tiene efecto directo o existe al respecto una obligación de interpretación conforme, y c) si el perito tasador o el órgano jurisdiccional nacional que revisa su resolución está obligado a aplicar la norma NEO aunque la resolución sobre las costas haya adquirido fuerza de cosa juzgada.

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

1. Convenio de Aarhus

4. El artículo 9 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 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus») lleva por título «Acceso a la justicia» y presenta el siguiente tenor:

«1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que su solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

[...]

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. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.

[...]»

B. Derecho de la Unión

1. Directivas 85/337 y 2003/35

5. Con arreglo a la Directiva 85/337/CEE,[3] los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente deben someterse a una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente. La Directiva 85/337 también establece los requisitos de participación y consulta del público en el proceso de toma de decisiones para la autorización de tales proyectos.

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

6. A raíz de la firma por la Unión Europea (entonces Comunidad Europea) del Convenio de Aarhus, la Directiva 85/337 fue modificada por la Directiva 2003/35, que introdujo el artículo 10 *bis* en la Directiva 85/337. Conforme a dicho artículo:

«Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado: [...] tengan la posibilidad de presentar un recurso [...] 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 [...]

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

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

7. El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2003/35, titulado «Incorporación al Derecho interno», establece como fecha límite para la transposición de dicha Directiva el 25 de junio de 2005.

C. Derecho irlandés

8. Con arreglo al artículo 99, apartado 1, del Rules of the Superior Courts (Reglamento de los Tribunales Superiores), la parte que pierda el proceso será condenada en costas. El demandante cuyas pretensiones no prosperen deberá cargar, además de sus propias costas, con las costas de la parte contraria. Esta es la regla general, pero el órgano jurisdiccional está facultado para apartarse de dicha regla cuando las circunstancias particulares del caso lo justifiquen.

9. En su sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda,[4] el Tribunal de Justicia declaró que Irlanda no había transpuesto en el Derecho nacional la norma conforme a la cual los procedimientos no deben ser excesivamente onerosos, que establece el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337. A raíz de dicha sentencia, Irlanda introdujo el artículo 50B en la versión modificada de la Planning and Development Act 2000 (Ley de 2000 relativa a la Ordenación del Territorio), a fin de que en el ámbito de aplicación de dicha ley cada parte estuviera obligada a cargar con sus propias costas, pudiendo los jueces apartarse de esa regla en asuntos de importancia excepcional.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

10. Los hechos del caso de autos se remontan a 2004 y a la concesión de un permiso de obras para la construcción de una planta de inspección de animales muertos en Achonry (condado de Sligo, Irlanda), para el procesamiento de vacas procedentes de toda Irlanda, con motivo de la respuesta a la epizootia de encefalopatía espongiforme bovina. El Sr. Klohn, demandante en el procedimiento principal, es propietario de una explotación agrícola cercana a la ubicación propuesta para la instalación.

11. Mediante escrito de 24 de junio de 2004, el Sr. Klohn solicitó autorización para impugnar la concesión del permiso por la An Bord Pleanála. A tenor de las alegaciones del demandante, entiendo que la impugnación se basaba en la omisión del trámite de participación del público en el proceso de decisión y que la evaluación del impacto ambiental solo se llevaría a cabo una vez construida la instalación.

4 C-427/07, EU:C:2009:457, apartados 92 a 94.

12. El 31 de julio de 2007 se concedió al Sr. Klohn autorización para recurrir. Durante la vista oral ante el Tribunal de Justicia, se confirmó que el retraso de tres años en la resolución de la solicitud de autorización no se debió a la acción o inacción de alguna de las partes, sino que parece ser debida a la carga de trabajo del órgano jurisdiccional nacional que debía resolver.

13. Mediante sentencia de 23 de abril de 2008, la High Court desestimó el recurso del Sr. Klohn en cuanto al fondo.

14. El 6 de mayo de 2008, la High Court dictó una resolución sobre las costas aplicando la regla general de condenar en costas a la parte que pierda el proceso. En consecuencia, se autorizó al demandado y a la parte coadyuvante en el procedimiento principal (la sociedad encargada de la construcción de la instalación) a reclamar al Sr. Klohn, como parte perdedora, el reembolso de sus costas.

15. Solo se resolvió sobre las costas relativas a la sustanciación del recurso, y no en cuanto a la solicitud de autorización para recurrir. El órgano jurisdiccional remitente señala que, dado que se concedió al Sr. Klohn la autorización el 31 de julio de 2007, las costas se devengaron después de expirar el plazo de transposición de la Directiva 2003/35, que introdujo el artículo 10 *bis* (norma NEO) en la Directiva 85/337.

16. Entiendo que la propia resolución sobre las costas no establecía el importe de las costas que podían reclamarse al Sr. Klohn. Por su parte, el Sr. Klohn afirma que la interposición de la solicitud de autorización para recurrir y del propio recurso le supuso un desembolso de aproximadamente 32 000 euros en costas.

17. Tras la resolución sobre las costas, el cálculo del importe razonable de las mismas se encomendó al perito tasador de la High Court, ante el cual el Sr. Klohn declaró que la cifra de las costas que se fijara no debía ser «excesivamente onerosa», con arreglo a los artículos 3, apartado 8, y 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus y al artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337.

18. El perito tasador resolvió sobre las costas en junio de 2010. La An Bord Pleanála, en un primer momento, había solicitado en torno a 98 000 euros. El perito tasador fijó en 86 000 euros las costas rembolsables a la An Bord Pleanála.

19. A continuación, el Sr. Klohn solicitó ante la High Court la revisión de la resolución del perito tasador, que, no obstante, fue confirmada por ese tribunal. Tras ello, el Sr. Klohn apeló la sentencia de la High Court ante la Supreme Court.

20. Por lo tanto, para una mayor claridad, la cronología de los principales acontecimientos del presente asunto puede resumirse como sigue:

– 25 de junio de 2003: publicación y entrada en vigor de la Directiva 2003/35. [5]

– 30 de abril de 2004: resolución de la An Bord Pleanála.

– 24 de junio de 2004: inicio del procedimiento (solicitud de autorización para recurrir la concesión del permiso de obras).

– 25 de junio de 2005: expiración del plazo de transposición.

– 31 de julio de 2007: concesión de la autorización.

5 El artículo 7 de la Directiva 2003/35 establece su entrada en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial*.

– 23 de abril de 2008: sentencia sobre el fondo.

– 6 de mayo de 2008: condena en costas al Sr. Klohn.

– 24 de junio de 2010: resolución del perito tasador sobre el importe de las costas.

– 11 de mayo de 2011: desestimación del recurso contra la resolución del perito tasador.

21. Al albergar dudas sobre la interpretación correcta del Derecho de la Unión, la Supreme Court decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las tres siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Puede la afirmación contenida en el artículo 10 *bis* de la [Directiva 85/337], que exige que los procedimientos de recurso no sean "excesivamente onerosos", aplicarse a un asunto como el de autos, en el que el permiso impugnado se concedió antes de la finalización del plazo de transposición de la [Directiva 2003/35] y en el que el procedimiento por el que se impugna dicho permiso se inició también antes de que finalizara dicho plazo? En caso de respuesta afirmativa, ¿puede la afirmación contenida en la [Directiva 85/337], que exige que los procedimientos de recurso no sean "excesivamente onerosos", aplicarse a todas las costas devengadas en el procedimiento o únicamente a las devengadas después de la finalización del plazo de transposición?

2) En caso de que el Estado miembro en cuestión no haya adoptado ninguna medida específica a efectos de la transposición del artículo 10 *bis* de la [Directiva 85/337], ¿está obligado un órgano jurisdiccional nacional que goza de facultad discrecional en relación con la condena en costas de la parte que ha visto desestimadas sus pretensiones, al examinar una condena en costas impuesta en un procedimiento al que se aplica esta disposición, a garantizar que la condena que se dicte no confiera un carácter "excesivamente oneroso" al procedimiento bien porque las disposiciones pertinentes son directamente aplicables o porque el órgano jurisdiccional del Estado miembro de que se trate está obligado a interpretar su Derecho procesal nacional de manera que, en la mayor medida posible, se ajuste a los objetivos del artículo 10 *bis*?

3) Cuando se dicta una condena en costas sin reservas y, al no haberse interpuesto recurso contra ella, se considera que ha adquirido fuerza de cosa juzgada con arreglo al Derecho nacional, ¿exige el Derecho de la Unión que

   a) bien un perito tasador al que, de conformidad con el Derecho nacional, se le ha encargado la tarea de cuantificar el importe de las costas en que la parte que ha visto estimadas sus pretensiones ha incurrido razonablemente

   b) o bien el órgano jurisdiccional ante el que se impugna la decisión de dicho perito tasador

   tengan no obstante la obligación de apartarse de las medidas de Derecho nacional normalmente aplicables y determinar el importe de las costas que han de concederse de forma que se garantice que las costas así concedidas no hacen que el procedimiento sea excesivamente oneroso?»

22. Han presentado observaciones escritas el Sr. Klohn, la An Bord Pleanála, el Gobierno de Irlanda y la Comisión Europea. Estas mismas partes también formularon observaciones orales en la vista celebrada el 22 de febrero de 2018.

IV. Apreciación

A. Introducción

23. El procedimiento dirigido a obtener la autorización para impugnar la resolución de la An Bord Pleanála mediante recurso judicial comenzó en junio de 2004, un año antes de que expirase el plazo de transposición de la Directiva 2003/35 en junio de 2005. Sin embargo, la autorización fue concedida varios años más tarde, a saber, en julio de 2007. La sentencia sobre el fondo del asunto se dictó en abril de 2008. Durante todo ese tiempo no se transpuso al Derecho nacional la norma NEO. No obstante, una parte considerable del procedimiento judicial nacional se desarrolló después de la expiración del plazo de transposición.

24. Así pues, *prima facie*, el presente asunto puede parecer un caso «clásico» de transposición tardía de una directiva. Sin embargo, la naturaleza de la norma en cuestión y el desarrollo cronológico del litigio principal dificulta algo la cuestión, y ha llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntar a) si la norma NEO debe entenderse como una disposición con efecto directo o una fuente de interpretación conforme (segunda cuestión); b) por su ámbito de aplicación temporal (primera cuestión), y c) acerca de quién la debe aplicar y de qué manera (tercera cuestión).

25. En mi opinión, la norma NEO o, más exactamente, el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 que la contiene, tiene efecto directo (Sección B) y puede ser invocada en relación con las costas soportadas desde el principio de la primera fase diferenciada del procedimiento tras la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2003/35 (Sección C). La precisa cuestión de cómo y quién debe aplicarla en el procedimiento nacional concreto es, aun con ciertas reservas, una cuestión que debe determinarse con arreglo al Derecho nacional (Sección D).

B. Segunda cuestión prejudicial: interpretación conforme y efecto directo de la norma NEO

26. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la norma NEO tiene efecto directo o si existe al respecto una obligación de «interpretación conforme».

27. En aras de la exhaustividad, es preciso reconocer que la Comisión también ha sugerido que la norma NEO puede constituir la expresión específica un principio general del Derecho de la Unión. En mis conclusiones presentadas en el asunto North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (en lo sucesivo, «NEPPC») señalé que la norma NEO es ciertamente una expresión específica de un principio más general en una directiva.[6] En su reciente sentencia dictada en el asunto NEPPC, el Tribunal de Justicia también sugirió que los principios de efectividad y de tutela judicial efectiva, por lo general, exigen que el procedimiento no sea excesivamente oneroso.[7]

28. Sin embargo, estas declaraciones deben entenderse en el sentido de que la norma NEO se ha de interpretar en su contexto legislativo y constitucional más amplio, y no como un principio general autónomo del Derecho de la UE (en materia de medio ambiente) que se pueda aplicar sin tomar en consideración su contexto legislativo. En la medida en que exista tal principio general, será necesario expresarlo a través de un marco legislativo para que pueda aplicarse a casos concretos.[8]

6 C-470/16, EU:C:2017:781, apartado 33.

7 Sentencia de 15 de marzo de 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185), apartados 55 a 58.

8 Véase, en ese sentido, la sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), apartados 18 y 19, en contraste con la sentencia de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709), apartado 76.

29. En el caso de autos, al principio de que el procedimiento de recurso no debe ser excesivamente oneroso se le ha proporcionado una expresión específica en el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337. Es precisamente de los efectos de esta disposición específica de lo que me voy a ocupar a continuación.

1. Interpretación conforme

30. La obligación general de interpretación conforme se desprende claramente de reiterada jurisprudencia,[9] según la cual la obligación es «inherente al régimen del Tratado en la medida en que permite al órgano jurisdiccional nacional garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho comunitario».[10]

31. También se ha confirmado esta obligación específicamente en relación con el Convenio de Aarhus.[11] No veo motivo por el que no se pueda aplicar a la norma NEO. Y tampoco se ha opuesto a ello ninguna de las partes del presente procedimiento.[12] Es más, el órgano jurisdiccional remitente ha declarado en su resolución de remisión que el Derecho nacional puede interpretarse de manera conforme con la norma NEO.

32. Sin embargo, lo que en el presente caso significa a efectos prácticos exactamente «interpretación conforme» es una cuestión distinta a la que volveré más adelante.[13]

2. Efecto directo

33. Mientras que la existencia de la obligación de interpretación conforme era en principio pacífica entre todas las partes, solamente el demandante consideró que la norma NEO tiene efecto directo.

34. ¿Puede tener relevancia a este respecto la taxonomía? Tal y como recientemente ha sugerido el Tribunal de Justicia, en determinadas circunstancias la aplicación de estos dos conceptos puede producir resultados similares.[14] Por otra parte, desde el punto de vista práctico, aunque se etiqueten como dos categorías diferentes, realmente no existe una frontera clara entre la interpretación conforme (efecto indirecto) y el efecto directo. Antes bien, parece existir una continuidad entre los dos conceptos. En particular, será una cuestión de percepción subjetiva (o, más bien, de autodeclaración) determinar si un juez nacional está «forzando la interpretación» de la norma nacional para garantizar su conformidad con una disposición del Derecho de la Unión y o si por el contrario está aplicando directamente la disposición del Derecho de la Unión al asunto.

35. No obstante, el Tribunal de Justicia ha desarrollado como dos categorías diferentes los conceptos de efecto directo y de interpretación conforme: son distintas las consecuencias de cada uno de ellos en un litigio nacional y, en particular, los derechos y las obligaciones de cada una de las partes.[15] También es esta la razón por la que entiendo que el órgano jurisdiccional remitente plantea esta cuestión, ya que afecta a la resolución del asunto en el ámbito nacional la cuestión de si el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, que contiene la norma NEO, tiene efecto directo.

9 Sentencias de 10 de abril de 1984, von Colson y Kamann (14/83, EU:C:1984:153), apartado 26, y de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartados 111 a 119. Véanse también las sentencias de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 24, y de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 109.

10 Sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 114.

11 Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartados 50 a 52.

12 Al menos en principio, dejando a un lado por el momento los aspectos más concretos del ámbito de aplicación temporal de dicha obligación y la identificación de los órganos o instituciones competentes para su aplicación, aspectos que se abordan más adelante al responder a las cuestiones primera y tercera del órgano jurisdiccional remitente.

13 Véanse los puntos 72 a 75 de las presentes conclusiones.

14 Sentencia de 15 de marzo de 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185), apartados 52 y 58.

15 Véanse, para una explicación más pormenorizada, los puntos 67 a 75 de las presentes conclusiones.

a) Requisitos del efecto directo

36. La cuestión de si una disposición tiene o no efecto directo debe examinarse atendiendo a la naturaleza, el sistema general y los términos de la disposición de que se trata. [16]

37. Una disposición tendrá efecto directo siempre que, dese el punto de vista de su contenido, sea suficientemente clara, precisa e incondicional para poder ser invocada contra un acto nacional contrario o en la medida en que confiera derechos que los particulares puedan alegar frente al Estado. [17] Es lo que sucede, por ejemplo, cuando existe una prohibición expresada de manera general y en términos inequívocos. [18]

38. Son precisas cinco observaciones generales basadas en la jurisprudencia, antes de proceder al examen de la norma NEO.

39. En primer lugar, de la jurisprudencia se desprende con nitidez que la expresión «clara y precisa» es bastante elástica. Una disposición puede ser «clara y precisa» pese a contener términos indefinidos (o incluso vagos) o conceptos jurídicos indeterminados. Por poner un ejemplo clásico, en la década de los 60 el Tribunal de Justicia declaró, en las sentencias dictadas en los asuntos van Gend & Loos [19] y Salgoil, [20] que la prohibición de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, así como de las «medidas de efecto equivalente» a los derechos de aduana y a las restricciones cuantitativas, eran suficientemente claras y precisas para tener efecto directo. El Tribunal de Justicia ha dedicado el último medio siglo a interpretar la expresión «medidas de efecto equivalente». [21]

40. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia parece más inclinado a concluir que, aun cuando utilice términos vagos o indeterminados, una disposición tiene efecto directo si contiene una *prohibición*. Resulta más problemático el recurso a términos vagos cuando la disposición se invoca como fuente de un derecho autónomo cuyos contornos precisan de definición. [22] Por ejemplo, en el asunto Carbonari y otros, [23] ciertos estudiantes de Medicina tenían derecho a una «remuneración apropiada» con arreglo a la Directiva aplicable. Aunque la obligación de remuneración era precisa, no se definía el término «apropiada», ni tampoco ningún método para su determinación. Por lo tanto, la disposición carecía de efecto directo.

41. En tercer lugar, la existencia o no de efecto directo se aprecia en relación con cada precepto jurídico, ya sea un artículo de un acto legislativo o incluso uno de sus apartados. Obviamente, en esa apreciación son relevantes la estructura y la lógica interna del acto legislativo, pero ello no se opone a que una disposición específica tenga efecto directo aunque otras disposiciones del mismo acto (o incluso la mayor parte de ellas) no lo tengan.

16 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartado 12.

17 Sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7), apartado 25, y de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartados 56 y 57.

18 Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 60.

19 Sentencia de 5 de febrero de 1963 (26/62, EU:C:1963:1).

20 Sentencia de 19 de diciembre de 1968 (13/68, EU:C:1968:54).

21 Los propios asuntos van Gend & Loos y Salgoil versaban sobre derechos de aduana y restricciones cuantitativas en sentido estricto. solo más adelante se hizo necesaria una explicación del segundo concepto, el de «medidas de efecto equivalente». Véanse, por ejemplo, las sentencias de 1 de julio de 1969, Comisión/Italia (24/68, EU:C:1969:29); de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); de 5 de febrero de 1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18), y de 24 de noviembre de 1982, Comisión/Irlanda (249/81, EU:C:1982:402).

22 En este contexto, la doctrina diferencia entre los conceptos de «invocabilité d'exclusion» (literalmente, invocación excluyente de una disposición del Derecho de la Unión que sea suficientemente clara para *evitar* la aplicación de normas nacionales contrarias) e «invocabilité de substitution» (literalmente, invocación sustitutiva de una norma del Derecho de la Unión lo suficientemente concreta como para *sustituir* la norma nacional vigente). Véase Prechal, S., «Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?», *European Business Law Review, vol.* 17, 2006, p. 304. En ese marco teórico, existe «invocabilité d'exclusion» cuando una disposición del Derecho de la Unión *prohíbe* determinadas acciones y se utiliza para inaplicar el Derecho nacional. En tales casos, el umbral del efecto directo es inferior. Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Léger presentadas en el asunto Linster (C-287/98, EU:C:2000:3), punto 57.

23 Sentencia de 25 de febrero de 1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

42. En cuarto lugar, a la hora de determinar si una disposición tiene efecto directo en un caso concreto, el Tribunal de Justicia no pretende dilucidar si la totalidad de las disposiciones tienen efecto directo y son aplicables literalmente. Por el contrario, actúa por extracción, es decir, intenta determinar si de la (quizás más larga y compleja) norma de Derecho de la Unión puede extraerse una norma de conducta específica que sea aplicable. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia declaró que el principio de la igualdad de retribución para un mismo trabajo [24] tenía efecto directo (o, efectivamente, la prohibición de discriminación entre hombres y mujeres en materia de remuneración) [25] a partir del artículo 119 del Tratado CEE (actualmente, artículo 157 TFUE), que en sí mismo imponía una obligación algo más amplia a los Estados miembros. [26]

43. En quinto lugar, el criterio de la «incondicionalidad» del efecto directo significa que la disposición de Derecho de la Unión no ha de exigir la adopción de ningún otro acto por parte de las instituciones de la Unión ni de los Estados miembros. Por otra parte, según la jurisprudencia, la disposición no ha de dejar ninguna facultad de apreciación [27] a los Estados miembros en relación con su ejecución ni les puede permitir que invoquen la falta de ejercicio de dicha facultad. [28]

44. Sin embargo, es posible que los requisitos del efecto directo se cumplan aun en el supuesto de que el Estado miembro disponga de una facultad de apreciación. Este será el caso, en particular, si la cuestión de si las autoridades nacionales se han excedido en su facultad de apreciación *está sujeta a control jurisdiccional*. [29]

45. En principio, será así si es posible determinar una «garantía mínima», unos «derechos mínimos» o una «protección mínima» [30] y puede dilucidarse mediante control jurisdiccional si el Estado miembro los ha respetado. [31] Por ejemplo, en la sentencia dictada en el asunto Faccini Dori el Tribunal de Justicia declaró que la disposición era incondicional y suficientemente precisa, puesto que se podían definir los términos en cuestión y estaba claro el contenido del derecho. Existía un cierto margen de apreciación para los Estados miembros en cuanto a la fijación del plazo y las condiciones para ejercer la facultad de renuncia prevista en la Directiva allí controvertida. No obstante, dicha circunstancia no afectaba a su carácter preciso e incondicional, pues posibilitaba que pudieran determinarse los derechos mínimos aplicables. [32]

24 Sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), apartados 30 a 37.

25 Sentencia de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56), apartado 39.

26 Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Trabucchi presentadas en el asunto Defrenne (43/75, EU:C:1976:39), conclusión. Lo primero que se trató allí fueron los conceptos indeterminados de esa disposición. Se observó que la disposición en cuestión iba dirigida claramente a los Estados miembros. No obstante, el Abogado General llegó a la conclusión de que, dentro de esa disposición más amplia, existía un precepto más concreto, el cual identificó como «retribución en sentido estricto y [...] trabajo no solo semejante sino idéntico», y concluyó que era directamente aplicable.

27 Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartado 6.

28 Sentencia de 19 de enero de 1982 (8/81, EU:C:1982:7), apartados 28 a 30.

29 Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartados 7 y 13. Véanse también las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 59; de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 64, y de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartados 29 a 31.

30 Véanse respectivamente las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 19; de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292), apartado 17, y de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 35.

31 Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468), apartado 37: «este margen de apreciación, del que puede hacer uso el Estado miembro al adaptar su ordenamiento jurídico nacional a esta disposición, *no excluye la posibilidad de efectuar un control jurisdiccional*, a fin de verificar si las autoridades nacionales lo han sobrepasado» (el subrayado es mío).

32 Sentencia de 14 de julio de 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292), apartado 17. Véase también Skouris, V., «*Effet Utile* Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives», *European Business Law Review* 17, 2006, p. 242, obra en la que se define la incondicionalidad como toda disposición que no deja un margen de apreciación a los Estados miembros en cuanto a si deben legislar, cuándo y de qué manera.

46. En otras palabras, a la hora de determinar si una disposición que impone una prohibición tiene efecto directo, la cuestión fundamental es si la norma está sujeta al control jurisdiccional. ¿Confiere unas garantías mínimas que puedan ser aplicadas en la práctica por el órgano nacional competente, pese a la existencia, en su caso, de cierto margen de apreciación por parte del Estado miembro? ¿Es posible deducir de la disposición una norma de conducta clara que pueda ser aplicada en el caso concreto?

b) Aplicación al caso de autos

47. A la luz de los requisitos anteriores, tal como la jurisprudencia los ha interpretado, considero que el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, que contiene la norma NEO, ciertamente tiene efecto directo.

48. La norma de que los procedimientos de recurso comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337 no deben ser excesivamente onerosos está claramente sujeta a control jurisdiccional, concretamente desde el momento en que la autoridad nacional competente resuelve sobre las costas de ese procedimiento. En efecto, concede unas garantías mínimas: el demandante no debe verse disuadido de entablar una acción por razones de coste y, aún menos, debe arruinarse como consecuencia directa de ello.

49. La norma NEO contiene una *prohibición* clara, precisa e incondicional. Es cierto que la expresión «excesivamente oneroso» debe interpretarse y aplicarse en las circunstancias concretas de cada caso. No obstante, considero que ello no obsta para que la norma NEO sea *clara y precisa*. Desde un punto de vista general, independientemente del número de directrices o sentencias que interpreten el concepto de «excesivamente oneroso», ya sea, por ejemplo, estableciendo márgenes, importes o cifras indicativas, la norma *siempre* precisará de un cierto grado de interpretación en casos concretos, teniendo también en cuenta el contexto específico del asunto: ¿*quién* ha presentado la demanda? ¿con qué fin concreto la ha presentado? [33] Dicho de otro modo, desde el punto de vista individual, siempre habrá un cierto grado de incertidumbre, pero eso no significa que siempre existirá incertidumbre con carácter general sobre lo que exige la norma.

50. Este extremo puede ilustrarse, por ejemplo, con el asunto Salzburger Flughafen, [34] en el que se consideró que el requisito de realizar una evaluación del impacto medioambiental de los proyectos con «repercusiones importantes» sobre el medio ambiente tenía efecto directo. Y ello, a pesar de la evidente necesidad de llevar a cabo una evaluación de las «repercusiones importantes» caso por caso. [35]

51. Por lo que se refiere al carácter *incondicional* de la norma NEO, es obvio que la aplicación de la prohibición no se supedita a ningún requisito previo. Es cierto que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación en cuanto a la naturaleza precisa del procedimiento de recurso para impugnar las decisiones sujetas a las disposiciones de la Directiva 85/337 relativas a la participación del público. No obstante, dejando a un lado el elemento temporal, que se aborda más adelante, al examinar la primera cuestión, ninguna de las partes realmente cuestiona el hecho de que el procedimiento de recurso judicial en el asunto principal *constituya* un procedimiento de recurso sujeto a la norma NEO. [36]

33 Esto queda patente, por otra parte, en la sentencia Edwards, en la que el Tribunal de Justicia no pretendió establecer una cifra absoluta para el concepto de «excesivamente oneroso» y también descartó un enfoque basado en un demandante «medio». Lo que hizo fue apuntar a una lista (no exhaustiva) de los elementos más relevantes que deben considerarse a la hora de aplicar la norma (véase la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, apartados 40 a 43).

34 Sentencia de 21 de marzo de 2013 (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 Véase también, por ejemplo, la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartados 105 a 134, en relación con el concepto de «condiciones de trabajo».

36 En esto, el presente caso se diferencia claramente de la sentencia de 28 de julio de 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros (C-543/14, EU:C:2016:605), apartado 50, que se examina más adelante en los puntos 57 a 65.

52. Dicho de otra manera, en relación con una situación como la que nos ocupa, que encaja perfectamente en lo que tendría que estar comprendido en una transposición correcta de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, no existe condicionalidad.

53. También es cierto que los Estados miembros gozan de un amplio margen de apreciación en cuanto a la forma de dar cumplimiento a la norma NEO. Existen multitud de maneras y métodos por los que los Estados miembros podían optar, como por ejemplo obligar a las partes a alcanzar compromisos; establecer un mecanismo de limitación de costas o fijar las costas máximas en que pueden incurrirse; establecer costas de protección; reducir las tasas judiciales; imponer límites a los honorarios de los abogados; obligar por ley al Estado a establecer un sistema de asistencia jurídica gratuita, o mediante tasaciones de costas a tal efecto. Dichas medidas podrían ser adecuadas en distintas fases: antes de iniciar el procedimiento, una vez comenzado, durante el transcurso del procedimiento judicial o una vez concluido el mismo.

54. Sin embargo, esto tampoco se opone al efecto directo de la norma NEO. No existe ningún margen de apreciación en cuanto a la «garantía mínima» prevista por la norma NEO. Es decir, cualquier facultad de apreciación que pudiera existir guardaría relación con el «cómo» y no con el «qué». [37]

55. Por lo tanto, considero que el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, que contiene la norma NEO, tiene efecto directo según la definición del concepto que hace el Tribunal de Justicia y la aplicación del mismo en su jurisprudencia. No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la disposición del Convenio de Aarhus que se corresponde con el artículo 10 *bis* de dicha Directiva carece de efecto directo, problemática que abordaré en la siguiente sección.

c) Jurisprudencia sobre el efecto directo del artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus

56. El Tribunal de Justicia no ha tenido hasta el momento la oportunidad de analizar la cuestión de si el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 tiene efecto directo.

57. En la sentencia dictada en el asunto Ordre des barreaux francophones, [38] a la que se ha hecho referencia recientemente en la sentencia NEPPC, [39] el Tribunal de Justicia declaró que la disposición correspondiente del Convenio de Aarhus (artículo 9, apartado 4) no tenía efecto directo.

58. No obstante, no creo que ese razonamiento pueda extrapolarse de modo automático al artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337.

59. El asunto Ordre des barreaux francophones versaba sobre la supresión de la exención del IVA a los servicios prestados por abogados en Bélgica. La Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica), a la que se había sometido la cuestión de la validez de la normativa nacional que suprimía la exención, planteó una serie de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, invocando diversos instrumentos y disposiciones legales. La cuestión de fondo era si el consiguiente incremento efectivo de los honorarios de los abogados en Bélgica (en un 21 %, el tipo legal del IVA para los servicios

37 En mi opinión, en esto el presente caso se diferencia claramente del examinado en la sentencia de la High Court de Irlanda en el asunto Friends of the Curragh Environment Ltd/An Bord Pleanála [2009] 4 IR 451, citado por el Gobierno de Irlanda, en la que se declaró que el artículo 10 *bis* no tenía efecto directo. Entiendo que, en aquel asunto, el demandante efectivamente solicitó, en una fase temprana del procedimiento, una resolución sobre las costas en el sentido de que no tendría que soportar las costas de la parte demandada. Estoy de acuerdo con la conclusión final de que la norma NEO carece de efecto directo en *el sentido de garantizar que se pueda utilizar un determinado instrumento procesal* para asegurar que el procedimiento no sea excesivamente oneroso. En otras palabras, existía un importante margen de apreciación en cuanto al «cómo».

38 Sentencia de 28 de julio de 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Sentencia de 15 de marzo de 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185), apartado 52, en la que la falta de efecto directo del artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus se deducía de la sentencia dictada en el asunto Ordre des barreaux francophones, como precedente de falta de efecto directo, pero sin desarrollar ese punto.

prestados por los abogados en ese país) podría menoscabar el derecho a la tutela judicial efectiva y, en particular, el derecho a la asistencia de un abogado. Una de las muchas de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente pretendía averiguar si la Directiva 2006/112/CE era compatible con el artículo 9, apartados 4 y 5, del Convenio de Aarhus. [40]

60. En este contexto, el Tribunal de Justicia formuló unas concisas observaciones en el sentido de que el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus solo es aplicable a los procedimientos a que se refiere el artículo 9, apartados 1, 2 y 3, de dicho Convenio. Dado que estas disposiciones, en sí mismas, carecen de efecto directo, tampoco lo tiene el artículo 9, apartado 4, como consecuencia de su remisión a aquellas. Así pues, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que *no cabe invocar el artículo 9, apartado 4, para cuestionar la validez* de la Directiva 2006/112. [41]

61. Es evidente que el asunto Ordre des barreaux francophones versaba sobre el Convenio de Aarhus, y no sobre la Directiva 85/337. La cuestión jurídica planteada se refería a la impugnación de la validez de un acto de Derecho derivado de la Unión, y se suscitó en un contexto jurídico y fáctico muy diferente. Así pues, hay múltiples razones para diferenciarlo del presente asunto.

62. En primer lugar, los demandantes en el asunto Ordre des barreaux francophones solicitaron la *revisión judicial de la Directiva del IVA*, entre otras disposiciones, a la luz de la norma NEO recogida en el Convenio de Aarhus. Por lo tanto, el objeto de dicho asunto era mucho más amplio, y en él se invocaron una serie de argumentos dirigidos a cuestionar la sujeción general al IVA de los servicios jurídicos, sin consideración especial a la existencia o el tipo de procedimiento. Solo uno de dichos argumentos se refería al Convenio de Aarhus. Por el contrario, el presente asunto se refiere a la invocación de la norma NEO contra una resolución concreta sobre costas en un procedimiento de impugnación de una (supuesta) infracción de las disposiciones de la Directiva 85/337 relativas a la participación del público. Asimismo, lo cual es significativo, no se refiere al efecto directo de un tratado internacional, [42] sino de una disposición de Derecho derivado de la Unión.

63. En segundo lugar, es evidente que la norma NEO, en principio, [43] es aplicable al procedimiento concreto de que se trata en el caso de autos. En eso se diferencia del asunto Ordre des barreaux francophones, en el que se trataba de una impugnación general por consideraciones relacionadas con posibles aumentos del coste de los procedimientos judiciales. Por lo tanto, fue determinante que los demás apartados del artículo 9 del Convenio de Aarhus (es decir, los apartados 1 a 3) careciesen de la suficiente claridad y precisión, en la medida en que no especificaban a qué tipos procedimientos se había de aplicar la norma NEO. Esta falta de precisión no existe en el contexto del presente asunto y en relación con la Directiva 85/337.

64. En tercer lugar, en la sentencia dictada en el asunto Ordre des barreaux francophones, la única alegación formulada para defender la falta de efecto directo del apartado 4 del artículo 9 era el hecho de que este se remite a los apartados 1, 2 y 3 de ese mismo artículo del Convenio de Aarhus, apartados que, a su vez, carecen de efecto directo. [44] Sin embargo, los demás párrafos del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 están redactados en términos mucho más simples y claros. Y, lo que es más importante, la remisión pierde importancia en un caso como el del presente procedimiento de recurso judicial, donde, una vez más, no hay incertidumbre en cuanto a la aplicabilidad de la norma NEO. En otras palabras, en relación con un aspecto fundamental del razonamiento del Tribunal de Justicia en la sentencia dictada en el asunto Ordre des barreaux francophones, el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 está redactada y estructurada de manera diferente del artículo 9 del Convenio de Aarhus.

40 Directiva del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO 2006, L 347, p. 1).

41 Sentencia de 28 de julio de 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros (C-543/14, EU:C:2016:605), apartados 50, 53 y 54.

42 Véanse las sentencias de 5 de febrero de 1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18); de 30 de septiembre de 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400), y de 11 de mayo de 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 De nuevo, dejando de lado el aspecto temporal.

44 Sentencia de 28 de julio de 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros (C-543/14, EU:C:2016:605), apartado 50.

65. Por lo tanto, en mi opinión, el asunto Ordre des barreaux francophones puede y debe distinguirse claramente del presente asunto.

3. Todos los caminos llevan a Roma (pero algunos son más tortuosos que otros)

66. Como ya he señalado,[45] todas las partes están de acuerdo en que existe una obligación de interpretación conforme con respecto a la norma NEO. Yo también comparto esa opinión. El órgano jurisdiccional remitente ha confirmado que tal interpretación conforme es posible.

67. Podría argumentarse que, dado que con la interpretación conforme puede conseguirse el mismo resultado que con el efecto directo, no era realmente necesario el anterior examen acerca del efecto directo de la norma NEO.

68. No creo que esta conclusión sea correcta, por dos motivos: uno basado en principios y otro de índole práctica.

69. En cuanto a los *principios*, en mi opinión sería un tanto contradictorio sostener que la norma NEO *carece* de la claridad y la precisión necesarias para tener efecto directo en un caso concreto y, al mismo tiempo, afirmar que dicha norma es lo suficientemente clara y precisa como para *obligar* a los jueces nacionales a aplicarla en casos concretos mediante la interpretación conforme.

70. El efecto directo de la norma NEO implica invocar la disposición para «recortar» las costas impidiendo que el órgano jurisdiccional nacional dicte una resolución en costas por encima del límite de lo «excesivamente oneroso», pero, por supuesto, ateniéndose al resto de la normativa nacional aplicable en general a las costas. La interpretación conforme exige al juez nacional rebuscar entre los entresijos del Derecho nacional para encontrar la manera de mantener las costas por debajo del límite de lo «excesivamente oneroso». En otras palabras, lo que se pide en términos de claridad y precisión en la determinación del límite de lo «excesivamente oneroso» es en ambos casos lo mismo.

71. Dicha claridad y la precisión existen o no existen, no desaparecen por arte de magia con la mención del «efecto directo». Considero que generaría confusión dar la impresión de que se aplican diferentes estándares de «claridad y precisión» para el efecto directo y para la interpretación conforme.

72. En el contexto del presente asunto, el aspecto *práctico* es donde la elección conlleva la diferencia más significativa.

73. En primer lugar, la interpretación conforme tiene su límite en que no puede utilizarse para conseguir un resultado «*contra legem*».[46] Qué es «*intra*», qué es «*praeter*» y qué es ya «*contra legem*» depende inevitablemente de la apreciación subjetiva e interpretativa del juez de si un determinado resultado puede alcanzarse partiendo de una valoración global de la legislación nacional. En cambio, cuando una disposición de una Directiva tiene efecto directo, esta realiza una «incisión» más profunda en el ordenamiento jurídico nacional. Desde un punto de vista básico, la norma es autónoma, identificable y previsible, en el sentido de que no depende de la buena voluntad y de la imaginación interpretativas, ni de la flexibilidad de cada ordenamiento jurídico nacional o de un actor individual de este.

45 Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

46 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 110.

74. En segundo lugar, el efecto directo de una directiva solo puede invocarse frente al Estado y no contra particulares [47] (como la parte coadyuvante en el procedimiento principal). Por el contrario, en principio la interpretación conforme no conoce limitación alguna en este sentido. Puede aplicarse la interpretación conforme en un litigio entre particulares. [48] Podríamos aducir que, en el caso concreto, determinados principios generales de Derecho, como el de protección de la confianza legítima, podrían evitar que sufrieran consecuencias adversas los terceros particulares, [49] aunque parece comúnmente aceptado que una interpretación conforme puede empeorar la situación jurídica de una persona. [50]

75. En tercer lugar, si se excluye el efecto directo, la situación con respecto a la posible responsabilidad del Estado también se hace más compleja y confusa. En los casos en que exista una transposición inadecuada y el efecto directo no sea posible, las partes perjudicadas se ven obligadas a obtener la reparación por medio de acciones indemnizatorias contra el Estado, lo cual, por definición, significa una multiplicación de los procedimientos judiciales. Por otro lado, demostrar una «violación suficientemente caracterizada» del Derecho de la Unión suele ser más difícil cuando se ha declarado que la norma infringida *carece* de la claridad y la precisión necesarias para tener efecto directo. [51]

4. Conclusión

76. En mi opinión, la norma NEO es suficientemente clara y precisa como para permitir al juez nacional identificar un resultado «excesivamente oneroso» en un caso concreto. Asimismo, dicha norma es incondicional. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente:

«La exigencia contenida en el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, a saber, que los procedimientos no sean "excesivamente onerosos", tiene efecto directo. Un órgano jurisdiccional nacional que goza de una facultad discrecional respecto a la condena en costas de la parte perdedora está obligado, al examinar la resolución sobre las costas en un procedimiento al que se aplique esa disposición, siempre que no se haya adoptado ninguna norma específica de transposición de la misma, a garantizar que toda resolución que dicte no haga el procedimiento "excesivamente oneroso"».

C. Primera cuestión prejudicial: aplicación de la norma NEO ratione temporis

77. ¿Puede en realidad ser invocada [52] la norma NEO por el Sr. Klohn en este asunto, dado que interpuso su acción antes de expirar el plazo de transposición de dicha norma? En caso afirmativo, ¿puede invocarla solo en relación con las costas devengadas *después* de la fecha de transposición, o también «retroactivamente» respecto de las costas devengadas *antes* de que expirase ese plazo? Estos son los interrogantes que plantea la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente.

47 Sentencias de 12 de julio de 1990, Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313), apartados 18 a 20, y de 10 de octubre de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), apartados 22 a 29.

48 Sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584). A este respecto, parto de la premisa de que un órgano jurisdiccional nacional optaría por una u otra solución, pero no las dos, en un mismo caso. Dicho de otra manera, no confirmaría, por un lado, el efecto directo de la norma NEO contra el Estado miembro y, por otra, denegaría su aplicación horizontal contra otro particular, imponiéndole al mismo tiempo en la práctica la misma obligación mediante una interpretación conforme.

49 Véase la sentencia de 26 de septiembre de 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363), apartado 42, que, no obstante, parece limitarse al ámbito del Derecho penal y a la imposición de la responsabilidad penal como consecuencia de una interpretación conforme. Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de julio de 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408), apartado 45. Véanse también las conclusiones de la Abogado General Kokott en el asunto Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86), en particular el punto 65, donde confirma claramente que «está permitida la aplicación del Derecho comunitario realizada a través de disposiciones del Derecho nacional, es decir, una aplicación *indirecta* en perjuicio de los particulares».

50 Véase también el punto 104 de las presentes conclusiones.

51 Sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 56.

52 Utilizo aquí deliberadamente una terminología neutra, con el término «invocar». La primera cuestión se centra solo en la dimensión temporal. La forma concreta en que se invoca dicha norma (efecto directo o interpretación conforme) se aborda en la respuesta a la segunda cuestión.

78. En el caso de autos, el procedimiento judicial se inició antes de la expiración del plazo de transposición, pero continuó y llevó a que se devengaran costas durante un período de tiempo significativo después de esa fecha.

79. En la medida en que la primera cuestión del órgano jurisdiccional remitente se refiere a las costas devengadas *antes* de concluir el plazo de transposición, en mi opinión la cuestión es un tanto teórica. En efecto, la resolución de remisión indica claramente que las únicas costas controvertidas son las devengadas durante la fase sustantiva del procedimiento, que comenzó, como muy pronto, el 31 de julio de 2007, una vez concedida la autorización y, por tanto, *después* de la expiración del plazo de transposición, el 25 de junio de 2005.

80. Considero que la norma NEO puede ser invocada en relación con las costas pertinentes del caso de autos, es decir, las soportadas por la An Bord Pleanála durante la fase *sustantiva* del procedimiento principal.

81. Comenzaré analizando la posible calificación de la norma NEO como norma sustantiva o procesal (1). Seguidamente consideraré los enfoques alternativos de la dimensión temporal (2), y concluiré con su aplicación al presente asunto (3).

1. La importancia de si la norma NEO es de carácter sustantivo o procesal

82. Conforme a reiterada jurisprudencia, «en general se considera que las normas de procedimiento son aplicables a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor», a diferencia de las normas sustantivas, que « habitualmente se interpretan en el sentido de que solo abarcan situaciones consumadas antes de su entrada en vigor si de sus términos, finalidad o sistema se deduce claramente que se les debe atribuir ese efecto».[53] Las normas sustantivas, en principio, solo se aplican a las situaciones que surjan después de su entrada en vigor o a los efectos futuros de situaciones que ya se han originado.[54]

83. La norma NEO no encaja claramente en la categoría de «procesal» ni en la de «sustantiva».

84. Por una parte, es cierto que, con frecuencia, las disposiciones relativas a las costas se recogen en los códigos o leyes nacionales de procedimiento (civil). Además, parte de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia podría interpretarse en el sentido de que las normas relativas a las costas son procesales. En la sentencia dictada en el asunto Altrip, el Tribunal de Justicia diferenció implícitamente entre las normas sustantivas, como el requisito de llevar a cabo una evaluación de impacto, y las normas de procedimiento, como el derecho a la tutela judicial.[55] En la sentencia dictada en el asunto Edwards se consideró que la norma NEO era directamente aplicable, lo que implica, sin confirmarlo explícitamente, su carácter procesal.[56] En los asuntos Saldanha y Data Delecta, el Tribunal de Justicia calificó expresamente de procesales las normas sobre la garantía del pago de las costas procesales.[57]

53 Sentencias de 12 de noviembre de 1981, Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), apartado 9; de 6 de julio de 1993, CT Control (Rotterdam) y JCT Benelux/Comisión (C-121/91 y C-122/91, EU:C:1993:285), apartado 22, y de 14 de febrero de 2012, Toshiba Corporation y otros (C-17/10, EU:C:2012:72), apartado 47.

54 Sentencias de 6 de julio de 2010, Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402), apartado 66, y de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779), apartado 32. Véanse también las sentencias de 10 de julio de 1986, Licata/CES (270/84, EU:C:1986:304), apartado 31, y de 29 de enero de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57), apartado 50.

55 Sentencia de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712).

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

57 Sentencias de 26 de septiembre de 1996, Data Delecta y Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357), apartado 15, y de 2 de octubre de 1997, Saldanha y MTS (C-122/96, EU:C:1997:458), apartados 16 y 17.

85. Por otra parte, a mi juicio no se puede sostener que la norma NEO sea exclusivamente de carácter procesal o tenga claramente tal carácter. Desde un punto de vista general, las costas se presentan a menudo integradas en el fallo de la sentencia y normalmente siguen el resultado del litigio (es decir, la decisión sobre el fondo). Es cierto que en la sentencia Altrip el Tribunal de Justicia distingue implícitamente entre norma sustantiva o procesal, pero no prejuzga en cuál de estas categorías está comprendida una norma relativa a las costas como la norma NEO. Del asunto Edwards simplemente no se desprende ninguna conclusión al respecto: el Tribunal de Justicia no consideró siquiera la aplicación temporal de forma explícita. La cuestión simplemente no se planteó. Tanto el asunto Data Delecta como el asunto Saldanha versaban únicamente sobre la *garantía* del pago de las costas judiciales, y no sobre la imposición efectiva de las mismas. [58]

86. Y, lo que es más importante, si se estudia con detenimiento, dicha jurisprudencia tiene mayores matices. [59] En lugar de dos categorías estancas, la «procesal» y la «sustantiva», la concepción que subyace es de carácter gradual: toda nueva norma de la Unión es de aplicación inmediata, pero a continuación se ha de atender a los límites a que se somete la aplicación de esas nuevas normas en los casos concretos. Tales límites, en particular los consistentes en derechos adquiridos o confianza legítima, serán mucho más estrictos cuando se trate de normas sustantivas, que prohíban la auténtica retroactividad en forma de nueva evaluación de hechos pasados y de relaciones jurídicas concluidas. En cambio, serán mucho más débiles o inexistentes cuando se trate de disposiciones de carácter estrictamente procesal. Lo importante a este respecto es la estabilidad y la previsibilidad del Derecho y las expectativas con respecto al tipo específico de la norma en cuestión.

87. Esto se ha reflejado en que, en las observaciones escritas y en la vista, el debate se ha centrado no tanto en una categorización estricta de la norma NEO como en sus potenciales efectos retroactivos y en las expectativas de las partes al comienzo y durante el curso del procedimiento.

88. A este respecto, la An Bord Pleanála ha destacado que las «reglas del juego», entre las que se incluyen las potenciales costas del litigio, no deben cambiar a mitad de la partida. Las partes definen sus estrategias *al principio*, basándose no solo en su apreciación jurídica del fondo del asunto y en sus posibilidades de ganar, sino también en el riesgo a que se exponen en relación con las costas.

89. Este argumento tiene cierto fundamento, pero también tiene límites evidentes. En particular, en asuntos complejos como este, las partes no tienen una idea clara de las costas totales desde el primer día. Cuanto más se prolongue un procedimiento, menor previsibilidad habrá. Las sentencias dictadas en primera instancia pueden dar lugar a recursos de apelación, a nuevos recursos limitados a cuestiones de Derecho, a recursos ante la jurisdicción constitucional e incluso, en algunos casos aislados, a remisiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia. Está bastante claro que cualquier demandante que actúe razonablemente probablemente tendrá que (volver a) evaluar el riesgo de que se le condene en costas en cada una de estas fases, para decidir si continúa litigando o no. Además, los jueces disponen por lo general de cierto margen de discrecionalidad (a veces de amplitud considerable) en el análisis final y en las resoluciones sobre costas.

90. Por otro lado, no estoy de acuerdo con la An Bord Pleanála en que los litigantes públicos y los particulares se encuentren en la misma situación en lo que respecta a las expectativas de costas. Aunque evidentemente cualquier Estado miembro siempre tiene en cuenta los costes y beneficios de litigar y de seguir litigando, no se expone al riesgo de que un procedimiento judicial individual lo lleve a la quiebra. No es este el caso de la mayoría de los litigantes particulares.

58 Es decir, dicha garantía en principio solo se habría perdido si la parte que la prestó hubiese perdido el litigio en cuanto al fondo. En dichos asuntos, la problemática se refería más bien a una discriminación por razón de nacionalidad en la exigencia de la garantía.

59 Véase, con carácter más general, sobre la aplicación temporal del Derecho de la Unión en los nuevos Estados miembros a los asuntos pendientes en la fecha de adhesión, mis conclusiones presentadas en el asunto Nemec (C-256/15, EU:C:2016:619), puntos 27 a 44.

91. En consecuencia, no considero que la cuestión de la aplicación de la norma NEO *ratione temporis* se pueda resolver simplemente decidiendo en cuál de las dos categorías, la sustantiva o la procesal, se encuentra mejor acomodo esta norma.

2. Enfoques alternativos de la aplicación ratione temporis

92. Si se admite la tesis expuesta de que las expectativas sobre las costas se definen al inicio del procedimiento, se ha de concluir que las normas relativas a las costas aplicables en ese momento, y en atención a las cuales las partes han concebido su estrategia procesal, deben aplicarse durante todo el procedimiento. Las partes entrarían en algo así como un «túnel de las costas» en el que se mantendrían durante las distintas fases del procedimiento; por ejemplo, la solicitud de autorización para presentar un recurso, la presentación del recurso, la impugnación de la sentencia de primera instancia y de la sentencia de segunda instancia, las remisiones a otros órganos jurisdiccionales, los litigios sobre las costas, etcétera. Esta es efectivamente la postura que, según entiendo, sostienen la An Bord Pleanála y el Gobierno de Irlanda.

93. En mi opinión, este planteamiento suscita graves problemas. Daría lugar a situaciones en que el procedimiento se prolongase durante décadas tras la expiración del plazo de transposición de la norma NEO.

94. Un enfoque alternativo consistiría en que la norma NEO fuese inmediatamente aplicable a toda resolución sobre costas adoptada después de expirar el plazo de transposición. Podría llevarse a cabo mediante la aplicación inmediata de una norma procesal o la aplicación de una norma sustantiva a los «efectos futuros» de un cambio legislativo anterior.

95. A mi juicio, esta solución es también un tanto problemática. Como ya he señalado, no estoy de acuerdo con la tesis de que las expectativas sobre las costas se establezcan de forma inamovible al inicio del procedimiento. Por otra parte, no se puede negar que existen ciertas expectativas en ese momento. Por poner un ejemplo extremo, si una directiva introduce una nueva norma relativa a las costas el 1 de enero de 2018, en circunstancias normales parece difícil justificar que se adopte una resolución sobre las costas el 2 de enero de 2018 aplicando la nueva norma NEO a un procedimiento que se ha prolongado durante varios años antes de dicha fecha. Aunque esta problemática no se plantea en el presente procedimiento, es perfectamente posible que un enfoque de este tipo implique también la aplicación de la nueva norma a la totalidad de las costas devengadas antes de la expiración del plazo de transposición (e incluso anteriores a la adopción de la Directiva).

96. Es preciso hallar una vía intermedia. Cabe contemplar dos opciones.

97. En primer lugar, la norma NEO podría ser invocada en relación con la totalidad de las costas devengadas después de expirar el plazo de transposición, aunque el procedimiento se iniciase antes de esa fecha. De este modo, las costas de cada procedimiento tendrían que dividirse entre las devengadas (facturadas u objetivamente generadas) antes de la expiración del plazo de transposición y las devengadas después de esta fecha.

98. En segundo lugar, la norma NEO podría considerarse aplicable desde el inicio de la primera nueva «fase» del procedimiento posterior a la fecha límite de transposición. Con ello me refiero al momento en que la autoridad que conoce del asunto (en este caso, una autoridad judicial) adopta una resolución que: a) pone fin a esa fase, como por ejemplo una sentencia sobre el fondo del asunto dictada por un tribunal de apelación, o b) permite que continúe el procedimiento, como por ejemplo una decisión sobre la admisibilidad o, según entiendo el procedimiento ante los tribunales irlandeses, una decisión por la que se concede la autorización para recurrir.

99. Esta segunda opción se basa en el hecho de que, en estos puntos clave del procedimiento, las partes probablemente tendrán debidamente en cuenta las costas y las ventajas e inconvenientes de proseguir el litigio. Aunque es obvio que esto no siempre será así, parece una presunción razonable y un planteamiento factible y previsible en la práctica.

100. En mi opinión, el Tribunal de Justicia debería decantarse por la segunda opción por diversas razones. Aunque la primera opción es probablemente más previsible, puesto que ofrece una fecha concreta más clara para poder invocar la norma NEO, puede suceder que no todos los sistemas nacionales presenten tal grado de detalle en las costas. Otros problemas prácticos, como el uso de tasas fijas (para tareas concretas o para partes del procedimiento) no referidas a fechas específicas también plantean interrogantes sobre la viabilidad de la primera opción. Por otra parte, la segunda opción es más respetuosa con las expectativas de las partes al inicio del procedimiento, lo cual resulta de particular importancia si se pretende invocar la norma NEO frente a particulares (este sería el caso en general, por ejemplo, en que al particular al que se haya concedido el permiso de obras interviniese en un procedimiento de recurso contra dicha concesión).

101. Otros enfoques más sutiles y matizados, que se basen, por ejemplo, en una evaluación caso por caso de las expectativas reales de las partes en el procedimiento específico, a mi parecer serían considerablemente más complejos y aportarían mucha menos previsibilidad que las dos opciones anteriormente expuestas.

3. Aplicación al caso de autos

102. Con la reserva de la apreciación definitiva que haga el órgano jurisdiccional remitente, la segunda opción barajada (posibilidad de invocar la norma NEO desde el inicio de la primera fase diferenciada del procedimiento tras la expiración del plazo de transposición) significaría que dicha norma podría ser invocada desde el momento en que se autorizó al Sr. Klohn a recurrir. Se aplicaría al examen sustantivo y a la resolución sobre el fondo.

103. No obstante, cabe añadir que, dado que no se han impuesto costas en relación con las fases previas del procedimiento, la primera opción probablemente conduciría también al mismo resultado práctico en este caso.

104. Por último, entiendo que las únicas costas objeto de controversia son las de la An Bord Pleanála, que es una entidad pública a la que se le dispensa el trato de parte del Estado miembro.[60] Por lo tanto, no debería plantearse si el Sr. Klohn puede invocar la norma NEO frente a particulares (en este caso, la coadyuvante, la sociedad constructora de la instalación), de modo que no voy a entrar en más detalles al respecto. No obstante, merece la pena recordar[61] que, en la medida en que se considere que la norma NEO tiene efecto directo, este efecto no podría ser invocado frente a particulares. Por el contrario, la obligación de interpretación conforme sí se aplica en las relaciones entre particulares y podría dar lugar a que otros litigantes privados hubiesen de cargar con parte de las costas.[62] Esta es otra razón por la que se ha de dar preferencia a la segunda opción antes expuesta, que atiende mejor a las expectativas de dichas partes.[63] Además, tal como se ha mencionado anteriormente en el punto 74 al examinar la segunda cuestión prejudicial, esta distinta incidencia en los particulares constituye un motivo añadido para distinguir entre efecto directo e interpretación conforme.

60 A este respecto, véase la jurisprudencia citada en la nota 47.

61 Véase el punto 74 de las presentes conclusiones.

62 De igual manera, simplemente obligando a cada parte, incluidos los coadyuvantes, a soportar sus propias costas con independencia del resultado del litigio, antes de la adopción de una norma clara a tal efecto en la legislación nacional.

63 No excluyo la posibilidad de que, en tal caso, el órgano jurisdiccional nacional tenga efectivamente en cuenta la confianza legítima, para impedir que una interpretación conforme a una norma NEO aún no transpuesta imponga obligaciones económicas a un litigante particular.

105. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente:

«En asuntos como el planteado ante el órgano jurisdiccional remitente, la exigencia que figura en el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, a saber, que el procedimiento no sea «excesivamente oneroso», puede ser invocada en relación con las costas devengadas desde el inicio de la primera fase diferenciada del procedimiento que siga a la expiración del plazo de transposición, es decir, tras una resolución adoptada por la autoridad judicial que conoce del asunto mediante la que: a) ponga fin a dicha fase o b) permita que continúe el procedimiento.»

D. Tercera cuestión prejudicial

106. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si, pese a que el Sr. Klohn no impugnó la resolución sobre las costas dictada en su contra (con lo que esta adquirió firmeza), el perito tasador o el órgano jurisdiccional que revise su decisión tienen la obligación de aplicar la norma NEO al importe final de las costas impuestas al Sr. Klohn.

107. A reserva de la apreciación definitiva por el órgano jurisdiccional remitente, considero que el perito tasador o el órgano jurisdiccional que revise su decisión están obligados a aplicar la norma NEO (ya sea por tener esta efecto directo o de acuerdo con una interpretación conforme, según resuelva el Tribunal de Justicia la segunda cuestión prejudicial).

108. A este respecto, comenzaré haciendo algunas observaciones en relación con los hechos y con la legislación nacional expuestos por las partes (1), para a continuación responder a la tercera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional (2).

1. Elementos de hecho y legislación nacional

109. Entiendo que la resolución relativa a la condena en costas del Sr. Klohn ha adquirido firmeza.

110. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia otorga una importancia fundamental al principio de cosa juzgada, por razones tanto de estabilidad del Derecho y de las relaciones jurídicas como de una buena administración de la justicia, de manera que no puedan impugnarse las resoluciones judiciales que hayan adquirido firmeza tras haberse agotado las vías de recurso disponibles o tras expirar los plazos previstos para dichos recursos.[64] Solo en circunstancias muy excepcionales el Derecho de la Unión puede obligar a un órgano jurisdiccional nacional a dejar de aplicar las normas procesales internas que confieren fuerza de cosa juzgada a una resolución.[65]

111. En el presente caso no parece que se den tales circunstancias excepcionales. No obstante, es preciso hacer una serie de observaciones.

112. En primer lugar, si bien la resolución relativa a la condena en costas del Sr. Klohn puede ser firme, entiendo igualmente que dicha resolución no fijó ningún importe específico de las costas. Lo que parece ser firme es la *resolución* judicial que declara que procede *imponer las costas a la parte que ha visto desestimadas sus pretensiones*. En cambio, no parece que esté definido el *importe* concreto de las costas, extremo que en este momento es objeto de recurso en el presente procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional.

64 Véase, por ejemplo, la sentencia de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742), apartado 38 y jurisprudencia citada.

65 Sentencias de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17), apartado 28, y de 18 de julio de 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), apartado 63. Compárese con la que podría decirse que es la idea general subyacente en las sentencias de 1 de junio de 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269), apartados 46 y 47, y de 16 de marzo de 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), apartado 21.

113. En segundo lugar, si el Sr. Klohn hubiera querido impugnar la resolución relativa a la condena en costas, habría tenido que obtener la autorización para hacerlo. Además, esta autorización solo se concedería si el Sr. Klohn pudiese acreditar que existe un «interés público excepcional» en el recurso. Estos aspectos del Derecho nacional han sido confirmados por el Gobierno de Irlanda en la vista.

114. En tercer lugar, el Sr. Klohn confirmó durante la vista, sin que ninguna de las partes lo refutara, que no tuvo conocimiento de las costas a las que se exponía antes de la resolución del perito tasador o, al menos, antes del proyecto de resolución, que estuvo *disponible un año después* de la resolución judicial sobre las costas. A este respecto, el Sr. Klohn señaló que las costas de la An Bord Pleanála que se le impusieron en dicha resolución triplicaban aproximadamente las costas en que había incurrido él mismo en el procedimiento. La parte coadyuvante no parece haber reclamado el reembolso de sus costas.

115. En cuarto lugar, el Sr. Klohn ha señalado que, en el momento de la resolución relativa a su condena en costas, pensaba que el perito tasador aplicaría la norma NEO. El Sr. Klohn citó un precedente nacional de unos meses antes de dicha resolución y que, en su opinión, confirma dicha tesis. [66] Este argumento es rebatido, en particular, por el Gobierno de Irlanda, el cual afirma que de la jurisprudencia de la Supreme Court se desprende con «meridiana claridad» que el perito tasador no dispone de tales competencias. [67]

116. En quinto lugar, entiendo que el perito tasador goza ciertas facultades para reducir las costas impuestas en relación con las reclamadas. De hecho, el órgano jurisdiccional remitente confirma que la An Bord Pleanála reclamaba en un principio en torno a 98 000 euros de costas, pero que se impusieron solo unos 86 000 euros. Entiendo que la razón de tal reducción fue básicamente mantener las tasas judiciales en un nivel razonable, y que el perito tasador considera que su facultad para reducir las costas impuestas no incluyen las reducciones basadas en la excesiva onerosidad de las costas.

2. Aplicación al caso de autos

117. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente realizar la evaluación final de los hechos y de la legislación nacional en el procedimiento principal. Partiendo de esta premisa, a continuación voy a explicar las obligaciones que se derivan del Derecho de la Unión y cómo pueden aplicarse según entiendo los hechos y el Derecho nacional antes expuestos.

118. La Directiva 85/337 no designa al órgano jurisdiccional ni a otro órgano competente a quien corresponda velar por la aplicación de la norma NEO. Así pues, como sucede con otras normas de naturaleza similar, es en principio una cuestión de Derecho nacional. [68] Sin embargo, la libertad en la elección de los procedimientos y los medios destinados a garantizar la aplicación de la norma NEO no menoscaban la obligación del Estado miembro de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de dicha norma, de acuerdo con el objetivo por ella perseguido. [69]

66 Sentencia de 21 de noviembre de 2007 de la High Court de Irlanda, Kavanagh [HC IEHC (2007) 389 — Registro n.º 2007/1269 P].

67 Por otra parte, la resolución relativa a la condena en costas del Sr. Klohn (2008) es anterior a la sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), en la que el Tribunal de Justicia declaró que Irlanda no había transpuesto la norma NEO. La legalidad o ilegalidad de las normas nacionales relativas a las costas parece ser un aspecto importante que no fue confirmado hasta después de haber expirado el plazo para recurrir la resolución relativa a la condena en costas.

68 Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 39.

69 Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 40.

119. La obligación del Estado miembro de alcanzar el resultado perseguido por la norma NEO y el deber que le impone el artículo 4 TUE, apartado 3, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación vinculan a los órganos jurisdiccionales del Estado miembro [70] y se extienden a todas las autoridades nacionales, incluidas, con mayor motivo, las adscritas a los órganos jurisdiccionales nacionales o las integradas en ellos. [71]

120. En otras palabras, los principios de primacía y de efecto directo del Derecho de la UE, así como la obligación de interpretación conforme, vinculan a todas las autoridades de los Estados miembros, *tanto judiciales como administrativas*. Así las cosas, realmente corresponde al Derecho nacional determinar a qué órgano concreto se encomienda en última instancia garantizar que se cumplan esas obligaciones, *siempre que alguien lo haga*. No incumbe al Tribunal de Justicia decidir sobre el reparto interno de las competencias de los Estados miembros a este respecto ni sobre la calificación constitucional de los órganos nacionales, tales como el Taxing Master (perito tasador).

121. Lo que se puede afirmar con carácter general es lo siguiente.

122. Sin perjuicio de las limitaciones temporales antes establecidas, un particular como el Sr. Klohn debe poder invocar la norma NEO ante los órganos jurisdiccionales y autoridades nacionales. Dichos órganos jurisdiccionales y autoridades nacionales están obligados a garantizar los resultados del efecto directo de la norma NEO [72] o, si el Tribunal de Justicia considera que esta no tiene efecto directo, en cualquier caso esas autoridades judiciales están obligadas a interpretar el Derecho nacional de manera conforme con la norma NEO «en el marco de sus competencias», [73] y las autoridades nacionales, a hacer lo propio «dentro del ámbito de sus competencias». [74]

123. La cuestión que queda por resolver, por tanto, es si la reducción de las costas de modo que respeten la norma NEO está comprendida en el ámbito de «competencias» del perito tasador o del órgano jurisdiccional nacional que revise su resolución. Este es un aspecto esencial de la tercera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

124. A este respecto, considero que, cuando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se refiere a que las autoridades administrativas nacionales deben aplicar el principio de primacía, el efecto directo del Derecho de la UE y la obligación de interpretación conforme «dentro del ámbito de sus competencias», se ha de entender en el sentido de que están obligadas a hacerlo cuando dispongan de las facultades necesarias (en el sentido del *tipo genérico de competencias*), sin necesidad de una autorización expresa para ejercer tal facultad con la finalidad específica requerida por el Derecho de la Unión. No obstante, en mi opinión, el efecto directo y la primacía no pueden llevarse hasta el extremo de conceder a las autoridades administrativas un tipo de facultad totalmente nuevo y distinto de los que les confería el Derecho nacional, y que pueda ser contrario a la separación de poderes.

125. De la resolución de remisión deduzco que el perito tasador tiene competencia para reducir las costas en determinadas circunstancias. Por lo tanto, aparentemente dispone del tipo genérico de competencia que permite modificar el importe de las costas que hayan de imponerse. Si dicha facultad del perito tasador para reducir las costas puede interpretarse o no en el sentido de que se extiende a casos como el presente es, en definitiva, una cuestión de Derecho nacional cuya determinación corresponde al órgano jurisdiccional remitente.

70 Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 98.

71 Sentencia de 22 de junio de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256), apartados 30 a 33.

72 Sentencia de 22 de junio de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256), apartado 31.

73 Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 99.

74 Sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión (C-8/88, EU:C:1990:241), apartado 13; de 13 de enero de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17), apartado 20, y de 12 de febrero de 2008, Kempter (C-2/06, EU:C:2008:78), apartado 34.

126. En cualquier caso, si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que el perito tasador *no* dispone de tal competencia, debe tenerla el órgano jurisdiccional que revise su decisión.

127. Conforme a reiterada jurisprudencia, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, *en particular*, asegurar la protección jurídica que se deriva para los justiciables de las disposiciones del Derecho de la Unión y garantizar su pleno efecto.[75] Ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar a los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la protección de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables.[76]

128. Asimismo, dichas normas no deben hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (principio de efectividad). La inobservancia de tales exigencias en el ámbito de la Unión puede violar el principio de tutela judicial efectiva.[77]

129. En mi opinión, sería contrario al principio de efectividad considerar que ni el perito tasador ni el órgano jurisdiccional que revise su decisión tienen competencia para aplicar la norma NEO en un caso como el de autos.

130. Para llegar a esa conclusión tengo en cuenta los distintos elementos fácticos enumerados en la sección anterior, uno de los cuales es, en mi opinión, decisivo: que la decisión sobre el importe se adoptó mucho *después* de que concluyese el plazo para recurrir la resolución relativa a la condena en costas del Sr. Klohn. Esto significaría que el Sr. Klohn, al decidir si convenía o no recurrir tal resolución relativa a las costas, simplemente no disponía de lo que parece ser un dato clave al respecto: el posible importe de las costas. A este respecto, procede recordar que gran parte de la argumentación de la An Bord Pleanála se basa en la premisa de que toda decisión de actuar judicialmente implica un análisis informado sobre los costes y beneficios que dé como resultado unas expectativas fundadas. Por lo tanto, resulta un tanto paradójico que a continuación se afirme que debe exigirse a la parte perdedora que decida si recurre o no la resolución relativa a las costas sin saber realmente qué cuantía puede verse obligada a desembolsar.

131. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo responder a la tercera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente de la siguiente forma:

«En un asunto como el planteado ante el órgano jurisdiccional remitente, en el que se dicta una condena en costas sin reservas y, al no haberse interpuesto recurso contra ella, se considera que ha adquirido fuerza de cosa juzgada con arreglo al Derecho nacional, y antes de la expiración del plazo para recurrir dicha condena, aún no se han cuantificado las costas, el Derecho de la Unión exige que:

– bien un perito tasador al que el Derecho nacional le atribuye la función de cuantificar el importe de las costas en que la parte que ha visto estimadas sus pretensiones ha incurrido razonablemente, o

– bien un órgano jurisdiccional ante el que se impugna la decisión de dicho perito tasador

75 Sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 111.

76 Sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5; de 16 de diciembre de 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191), apartado 13; de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437), apartado 12; de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartado 39; de 7 de junio de 2007, van der Weerd y otros (C-222/05 a C-225/05, EU:C:2007:318), apartado 28; y de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 44.

77 Sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartados 46 y 48.

tiene la obligación de aplicar la norma de efecto directo que se deriva del párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, con arreglo a la cual las costas del procedimiento no deben resultar excesivamente onerosas.»

V. Conclusión

132. Propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda) de la siguiente manera:

1) En asuntos como el planteado ante el órgano jurisdiccional remitente, la exigencia en el párrafo quinto del 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), a saber, que el procedimiento no sea «excesivamente oneroso», puede ser invocada en relación con las costas devengadas desde el inicio de la primera fase diferenciada del procedimiento que siga a la expiración del plazo de transposición, es decir, tras una resolución adoptada por la autoridad judicial que conoce del asunto mediante la que: a) ponga fin a dicha fase o b) permita que continúe el procedimiento.

2) La exigencia contenida en el párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, a saber, que los procedimientos no sean excesivamente onerosos, tiene efecto directo. Un órgano jurisdiccional nacional que goza de una facultad discrecional respecto a la condena en costas de la parte perdedora está obligado, al examinar la resolución sobre las costas en un procedimiento al que se aplique esa disposición, siempre que no se haya adoptado ninguna norma específica de transposición de la misma, a garantizar que toda resolución que dicte no haga el procedimiento «excesivamente oneroso».

3) En un asunto como el planteado ante el órgano jurisdiccional remitente, cuando se dicta una condena en costas sin reservas y, al no haberse interpuesto recurso contra ella, se considera que ha adquirido fuerza de cosa juzgada con arreglo al Derecho nacional, y antes de la expiración del plazo para recurrir la resolución aún no se han cuantificado las costas, el Derecho de la Unión exige que:

   – bien un perito tasador al que el Derecho nacional le atribuye la función de cuantificar el importe de las costas en que la parte que ha visto estimadas sus pretensiones ha incurrido razonablemente, o

   – bien un órgano jurisdiccional ante el que se impugna la decisión de dicho perito tasador

   tiene la obligación de aplicar la norma de efecto directo que se deriva del párrafo quinto del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, con arreglo a la cual las costas del procedimiento no deben resultar excesivamente onerosas.