



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 7 de noviembre de 2013 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente — Convenio de Aarhus — Directiva 2003/35/CE — Derecho a impugnar decisiones de autorización — Ámbito de aplicación temporal — Procedimiento de autorización iniciado antes de la fecha de expiración del plazo de transposición de la Directiva 2003/35/CE — Decisión adoptada después de esta fecha — Requisitos de admisibilidad del recurso — Menoscabo de un derecho — Naturaleza del vicio procesal que puede ser invocado — Alcance del control»

En el asunto C-72/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 10 de enero de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de febrero de 2012, en el procedimiento entre

Gemeinde Altrip,

Gebrüder Hört GbR,

Willi Schneider

y

Land Rheinland-Pfalz,

en el que participa:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (Ponente) y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de enero de 2013;

* Lengua de procedimiento: alemán.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Gemeinde Altrip, de Gebrüder Hört GbR y del Sr. Schneider, por los Sres. S. Lesch, F. Heß, W. Baumann y C. Heitsch, Rechtsanwälte;
- en nombre del Land Rheinland-Pfalz, por los Sres. M. Schanzenbächer, H. Seiberth y U. Klein, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze y la Sra. A. Wiedmann, en calidad de agentes;
- en nombre de Irlanda, por la Sra. E. Creedon, en calidad de agente, asistida por la Sra. G. Gilmore, BL;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Oliver y G. Wilms, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de junio de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156, p. 17), así como la interpretación 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 (DO L 175, p. 40), en su versión modificada por la Directiva 2003/35 (en lo sucesivo, «Directiva 85/337»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por una parte, la Gemeinde Altrip (Ayuntamiento de Altrip), la sociedad de Derecho civil Gebrüder Hört GbR y el Sr. Schneider y, por otra parte, el Land Rheinland-Pfalz (Land de Renania-Palatinado) sobre una decisión mediante la que se aprueba un plan de construcción de una instalación de retención de inundaciones en una antigua planicie inundable del Rin de más de 320 hectáreas.

Marco jurídico

Derecho Internacional

- 3 El 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, de 25 de junio de 1998, aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus») establece, en su artículo 9:

«[...]

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

- a) que tengan un interés suficiente o, en su caso,

- b) que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición,

[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.

Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5, se considerará suficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior.

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 por que 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.

[...]».

Derecho de la Unión

Directiva 2003/35

- 4 El artículo 1 de la Directiva 2003/35 está redactado en los siguientes términos:

«El objetivo de la presente Directiva es contribuir a la aplicación de las obligaciones resultantes del Convenio de Aarhus, en particular:

[...]

- b) mejorando la participación del público e incluyendo disposiciones sobre acceso a la justicia en las Directivas [85/337] y 96/61/CE del Consejo.»

- 5 El artículo 3, apartado 7, de la Directiva 2003/35 prevé la inserción de un artículo 10 *bis* en la Directiva 85/337.

- 6 El artículo 6 de la Directiva 2003/35 establece lo siguiente:

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

[...]».

Directiva 85/337

- 7 El artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 está redactado en los siguientes términos:

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

- a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente;
- b) que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,

tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

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

Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. [...].

[...]».

Derecho alemán

VwGO

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

«Tendrán capacidad para actuar en el procedimiento:

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

[...]»

UVPG

- 9 El artículo 2, apartado 1, primera frase, de la Ley relativa a la evaluación del impacto medioambiental (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung; en lo sucesivo, «UVPG») establece:

«La evaluación del impacto medioambiental forma parte integrante de los procedimientos administrativos destinados a la toma de decisiones sobre la licitud de los proyectos.»

- 10 A tenor del artículo 2, apartado 3, de la UVPG «Las decisiones a que se refiere el apartado 1, primera frase, podrán ser: 1. [...] decisiones de aprobación de planes de ordenación [...]».

UmwRG

- 11 La Ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente con arreglo a la Directiva 2003/35/CE (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG Richtlinie 2003/35/EG; en lo sucesivo, «UmwRG») transpone el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337.
- 12 El artículo 1, apartado 1, primera frase, de la UmwRG dispone:
- «La presente ley se aplicará a los recursos contra:
1. Las decisiones en el sentido del artículo 2, apartado 3, de la [UVPG] respecto a la licitud de proyectos para los que pueda existir una obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental
- a) con arreglo a la [UVPG]
- [...]»
- 13 El artículo 4, apartado 1, primera frase, de la UmwRG dispone:
- «Podrá solicitarse la anulación de una decisión relativa a la licitud de un proyecto en el sentido del artículo 1, apartado 1, primera frase, número 1, *supra*, en el supuesto de que no se haya realizado en un primer momento ni posteriormente
1. la preceptiva evaluación del impacto medioambiental o
2. la preceptiva comprobación previa de la necesidad de una evaluación del impacto medioambiental en el caso concreto
- en aplicación de las disposiciones de la [UVPG].»
- 14 El artículo 4, apartado 3, de la UmwRG está redactado de la siguiente forma:
- «Los apartados 1 y 2 se aplicarán por analogía a los recursos de interesados con arreglo al artículo 61, números 1 y 2, de la [VwGO].»
- 15 El artículo 5, apartado 1, de la UmwRG contiene la siguiente disposición:
- «La presente ley se aplicará a los procedimientos previstos en el artículo 1, apartado 1, primera frase, y que se hayan iniciado o se deberían haber iniciado después del 25 de junio de 2005.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 16 Los demandantes en el procedimiento principal, todos ellos afectados por el proyecto en su calidad de propietarios o gestores de terrenos situados dentro del perímetro de las obras proyectadas, interpusieron ante el Verwaltungsgericht (tribunal contencioso administrativo) un recurso de anulación de la decisión mediante la que la autoridad regional había aprobado el plan de construcción de dichas obras. Impugnaban esta decisión alegando que la evaluación del impacto medioambiental previa había sido insuficiente. Como quiera que su recurso fue desestimado, interpusieron un recurso de apelación ante el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (tribunal contencioso administrativo del Land de Renania-Palatinado).

- 17 Este tribunal desestimó el recurso de apelación por entender, en particular, que los demandantes en el procedimiento principal no disponían de un derecho de recurso, ya que, conforme al artículo 5, apartado 1, de la UmwRG, no podían alegar irregularidades de la evaluación del impacto medioambiental en un procedimiento administrativo incoado antes del 25 de junio de 2005. En cualquier caso, el Oberverwaltungsgericht expresó sus dudas respecto a la admisibilidad del recurso debido a que el artículo 4, apartado 3, de la UmwRG sólo prevé la posibilidad de interponer recurso en caso de omisión pura y simple de la evaluación del impacto medioambiental y, por tanto, no se aplica en caso de meras irregularidades de dicha evaluación.
- 18 Los demandantes en el procedimiento principal interpusieron entonces un recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo). Éste pregunta si es conforme con la Directiva 2003/35 tal interpretación del artículo 5, apartado 1, de la UmwRG, en la medida en que excluye la aplicación de dicha Ley a los procedimientos administrativos incoados antes del 25 de junio de 2005, aunque las decisiones resultantes de tales procedimientos hayan sido adoptadas, como sucede en el procedimiento principal, después de esta fecha, habida cuenta de que la Directiva 2003/35 únicamente contempla la fecha del 25 de junio de 2005, según su artículo 6, como fecha de expiración del plazo para su transposición.
- 19 El tribunal remitente pregunta, además, si el artículo 4, apartado 3, de la UmwRG, que únicamente reconoce un derecho de recurso en el supuesto de omisión pura y simple de la evaluación del impacto medioambiental, transpone correctamente el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, que exige un derecho de recurso que permita impugnar la legalidad de decisiones que adolezcan de vicios de procedimiento. Por último, pregunta si sigue siendo compatible con ese derecho la reiterada jurisprudencia nacional conforme a la cual únicamente cabe considerar que se han lesionado los derechos de una persona afectada por un proyecto sometido a una evaluación del impacto medioambiental si el vicio de procedimiento presenta un nexo causal con el resultado final de la aprobación del plan que le afecta negativamente.
- 20 En este contexto, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 1, de la [Directiva 2003/35] en el sentido de que los Estados miembros también estaban obligados a declarar aplicables las disposiciones de Derecho nacional adoptadas en transposición del artículo 10 *bis* de la [Directiva 85/337] a los procedimientos de aprobación administrativa en que, si bien fueron iniciados antes del 25 de junio de 2005, la aprobación no fue concedida hasta después de esa fecha?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:
- ¿Debe interpretarse el artículo 10 *bis* de la [Directiva 85/337] en el sentido de que los Estados miembros también estaban obligados a extender la aplicación de las disposiciones de Derecho nacional adoptadas en transposición del artículo 10 *bis* de la [Directiva 85/337] en relación con la impugnación de la legalidad procedimental de una decisión, a los casos en que se haya realizado, aunque de forma deficiente, una evaluación del impacto medioambiental?

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

En los casos en que la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro, de conformidad con el artículo 10 *bis*, párrafo primero, letra b), de la [Directiva 85/337], establezca por principio que la posibilidad de los miembros del público interesado de presentar un recurso ante un tribunal de justicia se supedita a que sostengan el menoscabo de un derecho, ¿debe interpretarse el artículo 10 *bis* de la Directiva [85/337] en el sentido de que:

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

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

¿Qué requisitos de contenido se han de exigir a un vicio de procedimiento para que pueda ser tenido en cuenta a favor de un demandante con motivo de la impugnación en vía judicial de la legalidad procedimental de la decisión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

- 21 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta fundamentalmente si, al establecer que su transposición al Derecho interno debía haberse producido a más tardar el 25 de junio de 2005, la Directiva 2003/35, que añadió el artículo 10 *bis* a la Directiva 85/337, debe ser interpretada en el sentido de que las disposiciones de Derecho interno adoptadas a efectos de transponer este último artículo deberían aplicarse igualmente a los procedimientos administrativos de autorización iniciados antes del 25 de junio de 2005 que hayan desembocado en la expedición de una autorización posterior a esa fecha.
- 22 Procede recordar que una norma jurídica nueva se aplica, en principio, a partir de la entrada en vigor del acto que la contiene. Si bien esta norma no se aplica a las situaciones jurídicas nacidas y definitivamente consolidadas bajo el imperio de la antigua norma, sí se aplica a los efectos futuros de tales situaciones, así como a las situaciones jurídicas nuevas (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de julio de 2010, Monsanto Technology, C-428/08, Rec. p. I-6765, apartado 66). Únicamente deja de ser así, sin perjuicio del principio de irretroactividad de los actos jurídicos, cuando la nueva norma va acompañada de disposiciones particulares que determinan específicamente su ámbito de aplicación temporal (sentencia de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-266/09, Rec. p. I-13119, apartado 32).
- 23 La Directiva 2003/35 no contiene ninguna disposición particular en cuanto al ámbito de aplicación temporal del nuevo artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337.

- 24 Asimismo, procede recordar que, conforme al artículo 6 de la Directiva 2003/35, los Estados miembros estaban obligados a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en dicha Directiva a más tardar el 25 de junio de 2005. Entre las medidas que debían haberse transpuesto al Derecho interno en esa fecha figura el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, que amplió el derecho de recurso de los miembros del público interesado por las decisiones, acciones y omisiones contemplados en esa Directiva, relativa a la evaluación del impacto de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente.
- 25 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el principio de sujeción de los proyectos que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente a una evaluación medioambiental no es aplicable en el caso en el que la fecha de presentación formal de la solicitud de autorización de un proyecto sea anterior a la fecha de vencimiento del plazo de transposición de la Directiva 85/337 (sentencias de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania, C-431/92, Rec. p. I-2189, apartados 29 y 32; de 18 de junio de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Rec. p. I-3923, apartado 23, y de 15 de enero de 2013, Križan y otros, C-416/10, apartado 94).
- 26 En efecto, esa Directiva se aplica en gran medida a proyectos de gran envergadura, cuya realización precisa a menudo un largo período de tiempo. Por tanto, no sería oportuno que procedimientos ya complejos a nivel nacional se vieran lastrados y retrasados a consecuencia de exigencias específicas impuestas por dicha Directiva, y que situaciones ya formadas se vieran afectadas por ello (sentencias, antes citadas, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, apartado 24, y Križan y otros, apartado 95).
- 27 No obstante, las nuevas exigencias que se desprenden del artículo 10 *bis* de esa misma Directiva no pueden considerarse exigencias que, en sí mismas, lastren y retrasen los procedimientos administrativos del mismo modo que la propia sujeción de los proyectos a una evaluación del impacto medioambiental. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, la normativa controvertida en el procedimiento principal no impone exigencias de esa naturaleza, sino que tiene por objeto mejorar el acceso a una vía judicial. Además, aunque la ampliación del derecho de recurso contra las acciones u omisiones relacionadas con tales proyectos que se confiere al público interesado pueda aumentar el riesgo de que éstos sean objeto de procedimientos contenciosos, no cabe afirmar que tal aumento de un riesgo existente pueda perjudicar a una situación ya formada.
- 28 Aunque no es posible excluir que esa ampliación produzca no obstante, en la práctica, el efecto de retrasar la realización de los proyectos de que se trate, un inconveniente de esa naturaleza es inherente al control de la legalidad de las decisiones, acciones y omisiones a las que se aplican las disposiciones de la Directiva 85/337, control al que el legislador de la Unión Europea ha querido asociar, conforme a los objetivos del Convenio de Aarhus, a los miembros del público interesado que tengan un interés suficiente o que invoquen el menoscabo de un derecho, con objeto de contribuir a la preservación, a la protección y a la mejora de la calidad del medio ambiente y a la protección de la salud humana.
- 29 Habida cuenta de estos objetivos, el inconveniente mencionado en el apartado precedente no puede justificar que las disposiciones del artículo 10 *bis*, creado por la Directiva 2003/35, se vean privadas de efecto útil sobre las situaciones en curso en la fecha en que la transposición al Derecho interno de dicha Directiva debía haberse producido que hayan desembocado en la expedición de una autorización posterior a esa fecha.
- 30 En estas circunstancias, aunque los Estados miembros dispongan, en virtud de su autonomía procesal y siempre que respeten los principios de equivalencia y de efectividad, de un margen de actuación al aplicar el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 (sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, apartado 47), no pueden sin embargo reservar la aplicación de dicho artículo exclusivamente a los procedimientos administrativos de autorización iniciados después del 25 de junio de 2005.

- 31 De las consideraciones precedentes se desprende que procede responder a la primera cuestión que, al disponer que su transposición al Derecho interno debía haberse producido a más tardar el 25 de junio de 2005, la Directiva 2003/35, que añadió el artículo 10 *bis* a la Directiva 85/337, debe ser interpretada en el sentido de que las disposiciones de Derecho interno adoptadas a efectos de transponer este artículo deberían aplicarse igualmente a los procedimientos administrativos de autorización iniciados antes del 25 de junio de 2005 que hayan desembocado en la expedición de una autorización posterior a esa fecha.

Sobre la segunda cuestión

- 32 Habida cuenta de la respuesta a la primera cuestión, procede examinar la segunda cuestión, mediante la que el órgano jurisdiccional nacional pregunta, fundamentalmente, si procede interpretar el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 en el sentido de que se opone a que los Estados miembros establezcan que las disposiciones de transposición al Derecho interno de este artículo únicamente serán aplicables en el supuesto de que se impugne la legalidad de una decisión por haberse omitido la evaluación del impacto medioambiental, y no en el supuesto de que tal evaluación se haya llevado a cabo pero sea irregular.

Sobre la admisibilidad de la segunda cuestión

- 33 Irlanda afirma que esta cuestión es inadmisibile debido al carácter hipotético del problema planteado, dado que el tribunal remitente no ha precisado de qué irregularidades en la evaluación del impacto medioambiental se trata en el procedimiento principal.
- 34 No obstante, como ha señalado el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, según el tribunal remitente, cuando se ha llevado a cabo una evaluación del impacto medioambiental, la normativa nacional controvertida no prevé ninguna posibilidad de entablar una acción de anulación de una decisión de las contempladas por la Directiva 85/337, sea cual sea el vicio procedimental alegado. Pues bien, el tribunal remitente señala que, si se interpretara el artículo 10 *bis* de esta Directiva en el sentido de que en el marco de la aplicación de dicha Directiva pueden controlarse vicios procedimentales, él debería anular la sentencia del tribunal de apelación y devolverle los autos, puesto que los demandantes en el procedimiento principal alegan, precisamente, que el procedimiento administrativo adolece de tales vicios.
- 35 Por consiguiente, procede constatar que la respuesta a la segunda cuestión es útil para dirimir el litigio sometido ante el tribunal remitente y que, por consiguiente, dicha cuestión es admisible.

Sobre el fondo

- 36 El artículo 10 *bis*, párrafo primero, de la Directiva 85/337, al prever que las decisiones, acciones u omisiones recogidas en dicho artículo deben poder ser objeto de un recurso judicial para impugnar su legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, no ha limitado de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar dicho recurso (sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, Rec. p. I-3673, apartado 37).
- 37 Por tanto, las disposiciones nacionales de transposición de este artículo no pueden limitar su aplicación a los supuestos en los que la impugnación de la legalidad sólo se basa en la omisión de la evaluación del impacto medioambiental. Excluir esta aplicación en el supuesto en que, habiendo sido realizada, la evaluación del impacto medioambiental adolece de vicios, incluso graves, privaría a las disposiciones de

la Directiva 85/337 relativas a la participación del público de lo esencial de su efecto útil. Por consiguiente, tal exclusión sería contraria al objetivo de garantizar un amplio acceso a las instancias jurisdiccionales, como se contempla en el artículo 10 *bis* de dicha Directiva.

- 38 En estas circunstancias, procede responder a la segunda cuestión que el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los Estados miembros establezcan que las disposiciones de transposición al Derecho interno de este artículo únicamente serán aplicables en el supuesto de que se impugne la legalidad de una decisión por haberse omitido la evaluación del impacto medioambiental, y no en el supuesto de que tal evaluación se haya llevado a cabo pero sea irregular.

Sobre la tercera cuestión

- 39 Habida cuenta de la respuesta a la segunda cuestión, procede examinar la tercera cuestión, mediante la que el órgano jurisdiccional nacional pregunta, esencialmente, si procede interpretar el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 en el sentido de que se opone a una jurisprudencia nacional que supedita la admisibilidad de los recursos a los requisitos acumulativos de que, para probar el menoscabo de un derecho con arreglo a ese artículo, el demandante justifique que el vicio de procedimiento que alega es de tal naturaleza que, habida cuenta de las circunstancias del caso, probablemente la decisión impugnada habría sido distinta de no haberse producido el vicio de procedimiento y que ello ha afectado a un interés jurídico sustantivo.

Sobre la admisibilidad de la tercera cuestión

- 40 Por el mismo motivo que se señala en el apartado 33 de la presente sentencia, Irlanda afirma que la tercera cuestión presenta un carácter hipotético y, por consiguiente, no es admisible.
- 41 No obstante, de las precisiones aportadas por el Bundesverwaltungsgericht se desprende que, al devolver el litigio al tribunal nacional de apelación, deberá indicarle, de manera vinculante, si ha de atenerse o no a los requisitos de admisibilidad de los recursos que se invocan en la tercera cuestión. Así, la respuesta que se espera del Tribunal de Justicia, que tendrá incidencia a la hora de dirimir el litigio que se ha sometido al tribunal remitente, es útil. Por tanto, dicha cuestión es admisible.

Sobre el fondo

- 42 Para responder a la cuestión de si los criterios acumulativos de admisibilidad de los recursos tal como los aplica la jurisprudencia nacional siguen siendo conformes con las nuevas exigencias del artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337 procede recordar que esta disposición contempla dos hipótesis en lo que respecta a los requisitos de admisibilidad de los recursos: la admisibilidad de un recurso puede estar supeditada, bien a la existencia de un «interés suficiente», bien a que el demandante invoque el «menoscabo de un derecho», dependiendo de cuál de estos dos requisitos exija la legislación nacional (véase, en este sentido, la sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, antes citada, apartado 38).
- 43 El artículo 10 *bis*, párrafo tercero, primera frase, de la Directiva 85/337 precisa además que los Estados miembros deben determinar, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el menoscabo de un derecho (sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, antes citada, apartado 39).

- 44 Por tanto, la conformidad con el Derecho de la Unión de los criterios invocados por el tribunal remitente y que permiten determinar, según el Derecho nacional de que se trata, si se ha producido el menoscabo de un derecho que se exige como requisito de admisibilidad de los recursos habrá de examinarse desde el punto de vista de este objetivo.
- 45 Cuando, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro determinar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, tal regulación procesal, como se ha recordado en el apartado 30 de esta sentencia, no debe, conforme al principio de equivalencia, ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno ni tampoco, conforme al principio de efectividad, hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, antes citada, apartado 43).
- 46 Por consiguiente, si bien incumbe a los Estados miembros determinar, cuando tal sea su sistema jurídico –como sucede en el presente asunto–, cuáles son los derechos cuya vulneración puede dar lugar a un recurso en materia de medio ambiente, dentro de los límites establecidos por el artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, los criterios que fijen a tal fin no pueden hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por esta Directiva, destinados a proporcionar al público interesado un amplio acceso a la justicia, con el fin de contribuir a la preservación, a la protección y a la mejora de la calidad del medio ambiente y a la protección de la salud humana.
- 47 En el presente asunto, y por lo que se refiere, en primer lugar, al criterio relativo al nexo causal que debe existir entre el vicio procedimental invocado y el sentido de la decisión final impugnada (en lo sucesivo, «criterio de causalidad»), es preciso señalar que, al exigir que los Estados miembros garanticen que los miembros del público interesado puedan interponer un recurso para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones a las que se apliquen las disposiciones de la Directiva 85/337, el legislador de la Unión no ha limitado de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar dicho recurso, como se ha recordado en el apartado 36 de la presente sentencia. En todo caso, no ha querido vincular la posibilidad de invocar un vicio de procedimiento al requisito de que éste haya afectado al sentido de la decisión final impugnada.
- 48 Además, puesto que uno de los objetivos de esta Directiva es establecer garantías procedimentales que permitan, en particular, una mejor información y una participación del público en el marco de la evaluación del impacto medioambiental de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes en el medio ambiente, el control de la observancia de las normas procedimentales en este ámbito reviste gran importancia. Por tanto, en concordancia con el objetivo de dar al público interesado un amplio acceso a los tribunales, dicho público debe poder invocar, por principio, cualquier vicio de procedimiento en apoyo de un recurso de impugnación de la legalidad de las decisiones a las que se aplica la citada Directiva.
- 49 No obstante, es preciso reconocer que no todo vicio procedimental entraña necesariamente consecuencias que puedan afectar el sentido de una decisión de esta índole y que, por consiguiente, en tal caso no es posible considerar que el vicio menoscaba los derechos de quien lo invoca. En este supuesto, no parece que el objetivo de la Directiva 85/337 de proporcionar al público interesado un amplio acceso a la justicia pueda verse comprometido si el Derecho de un Estado miembro entendiera que un demandante que invoca un vicio de tal naturaleza no ve menoscabados sus derechos y, por consiguiente, no tiene legitimación activa para impugnar tal decisión.

- 50 A este respecto, conviene recordar que el artículo 10 *bis* de esta Directiva concede a los Estados miembros un margen de maniobra apreciable para determinar qué constituye menoscabo de un derecho (véase, en este sentido, la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, antes citada, apartado 55).
- 51 En estas circunstancias, podría admitirse que el Derecho nacional no reconozca el menoscabo de un derecho en el sentido del artículo 10 *bis*, letra b), de dicha Directiva si se acredita que, habida cuenta de las circunstancias del caso, probablemente la decisión impugnada no habría sido distinta sin el vicio de procedimiento invocado.
- 52 Por lo que se refiere al Derecho nacional aplicable en el procedimiento principal, resulta no obstante que, en general, para acreditar que se ha menoscabado un derecho, incumbe al demandante probar que las circunstancias del caso hacen probable que la decisión impugnada hubiera sido distinta de no haberse producido el vicio de procedimiento invocado. Pues bien, esta atribución al demandante de la carga de la prueba, para la aplicación del criterio de causalidad, puede hacer excesivamente difícil el ejercicio de los derechos que le confiere la Directiva 85/337, habida cuenta, en especial, de la complejidad de los procedimientos de que se trata y del carácter técnico de las evaluaciones del impacto medioambiental.
- 53 Por consiguiente, las nuevas exigencias que se deducen del artículo 10 *bis* de esta Directiva implican que el menoscabo de un derecho sólo pueda descartarse si, desde el punto de vista del criterio de causalidad, al tribunal o al órgano mencionados en este artículo les es posible concluir, sin imponer en absoluto al demandante la carga de la prueba a este respecto, sino tomando en consideración, en su caso, los elementos de prueba aportados por el promotor o por las autoridades competentes y, más generalmente, el conjunto de los documentos del asunto que se les haya sometido, que la decisión impugnada no habría sido diferente sin el vicio de procedimiento invocado por el demandante.
- 54 Al llevar a cabo esta apreciación, el tribunal o el órgano de que se trate habrán de prestar particular atención al grado de gravedad del vicio invocado y comprobar especialmente, a estos efectos, si dicho vicio privó al público interesado de alguna de las garantías establecidas con el fin de permitirle tener acceso a la información y participar en el proceso decisorio, en concordancia con los objetivos de la Directiva 85/337.
- 55 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al criterio basado en el menoscabo de un interés jurídico sustantivo del demandante, es preciso constatar que el tribunal remitente no ha aportado precisión alguna sobre los elementos que lo constituyen y que ninguno de los fundamentos de la resolución de remisión permite al Tribunal de Justicia determinar si un examen de este criterio puede ser útil para dirimir el litigio principal.
- 56 En estas circunstancias, no procede que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre si el Derecho de la Unión se opone a tal criterio.
- 57 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que el artículo 10 *bis*, letra b), de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una jurisprudencia nacional que no reconoce el menoscabo de un derecho en el sentido de este artículo si se acredita que, habida cuenta de las circunstancias del caso, probablemente la decisión impugnada no habría sido distinta sin el vicio de procedimiento invocado por el demandante. No obstante, esta conclusión sólo es válida a condición de que el tribunal o el órgano ante los que se ha interpuesto el recurso no impongan en absoluto al demandante la carga de la prueba a este respecto y, tomando en consideración, en su caso, los elementos de prueba aportados por el promotor o por las autoridades competentes y, más generalmente, el conjunto de los documentos del asunto que se les haya sometido, se pronuncien prestando particular atención al grado de gravedad del vicio invocado y comprobando especialmente,

a estos efectos, si dicho vicio privó al público interesado de alguna de las garantías establecidas con el fin de permitirle tener acceso a la información y participar en el proceso decisorio, en concordancia con los objetivos de la Directiva 85/337.

Costas

- 58 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

- 1) Al disponer que su transposición al Derecho interno debía haberse producido a más tardar el 25 de junio de 2005, la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, que añadió el artículo 10 *bis* a 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, debe ser interpretada en el sentido de que las disposiciones de Derecho interno adoptadas a efectos de transponer este artículo deberían aplicarse igualmente a los procedimientos administrativos de autorización iniciados antes del 25 de junio de 2005 que hayan desembocado en la expedición de una autorización posterior a esa fecha.
- 2) El artículo 10 *bis* de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los Estados miembros establezcan que las disposiciones de transposición al Derecho interno de este artículo únicamente serán aplicables en el supuesto de que se impugne la legalidad de una decisión por haberse omitido la evaluación del impacto medioambiental, y no en el supuesto de que tal evaluación se haya llevado a cabo pero sea irregular.
- 3) El artículo 10 *bis*, letra b), de la Directiva 85/337, en su versión modificada por la Directiva 2003/35, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una jurisprudencia nacional que no reconoce el menoscabo de un derecho en el sentido de este artículo si se acredita que, habida cuenta de las circunstancias del caso, probablemente la decisión impugnada no habría sido distinta sin el vicio de procedimiento invocado por el demandante. No obstante, esta conclusión sólo es válida a condición de que el tribunal o el órgano ante los que se ha interpuesto el recurso no impongan en absoluto al demandante la carga de la prueba a este respecto y, tomando en consideración, en su caso, los elementos de prueba aportados por el promotor o por las autoridades competentes y, más generalmente, el conjunto de los documentos del asunto que se les haya sometido, se pronuncien prestando particular atención al grado de gravedad del vicio invocado y comprobando especialmente, a estos efectos, si dicho vicio privó al público interesado de alguna de las garantías establecidas con el fin de permitirle tener acceso a la información y participar en el proceso decisorio, en concordancia con los objetivos de la Directiva 85/337.

Firmas