



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 16 de abril de 2015

Sala Quinta

Asunto C-570/13

SUMARIO:

Medio ambiente. Evaluación de impacto ambiental. Resolución administrativa declarando su innecesariedad. Ausencia de participación pública. Falta de efecto vinculante. El artículo 11 de la Directiva 2011/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual una decisión administrativa por la que se declara que para un determinado proyecto no es preciso realizar una evaluación de impacto ambiental, tiene también efectos vinculantes para los vecinos que no están legitimados para recurrir contra la citada decisión administrativa, siempre que dichos vecinos, que forman parte del «público interesado» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva, reúnan los criterios previstos por el Derecho nacional en cuanto al «interés suficiente» o al «menoscabo de un derecho». Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si se cumple dicho requisito en el asunto pendiente ante él. En caso de respuesta afirmativa, debe declarar que una decisión administrativa de no efectuar esa evaluación carece de efecto vinculante respecto a tales vecinos.

PRECEPTOS:

Decisión 2005/370/CE (Convenio de Aarhus 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), art. 9.2.

Directiva 2011/92/CE (Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente), arts. 1.2, 2, 4 y 11.

PONENTE:

Don E. Juhász.

En el asunto C-570/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Austria), mediante resolución de 16 de octubre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de noviembre de 2013, en el procedimiento entre

Karoline Gruber

y

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,



www.civil-mercantil.com

EMA Beratungs- und Handels GmbH,

Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (Ponente) y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 9 de octubre de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. Gruber, por el Sr. W. List, Rechtsanwalt;
- en nombre de EMA Beratungs- und Handels GmbH, por el Sr. B. Peck, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Wilms y la Sra. L. Pignataro-Nolin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de noviembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 11 de la Directiva 2011/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).

2. Dicha petición se ha presentado en el marco de un litigio entre la Sra. Gruber, por un lado, y el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (en lo sucesivo, «UVK»), EMA Beratungs- und Handels GmbH (en lo sucesivo, «EMA») y el Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (Ministro de economía, familia y juventud), por otro lado, en relación con una decisión por la que se autoriza la construcción y la explotación de un centro comercial en un terreno colindante a una finca perteneciente a la Sra. Gruber.

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 (en lo sucesivo,



www.civil-mercantil.com

«Convenio de Aarhus»), fue 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).

4. El artículo 9, apartado 2, de este Convenio dispone:

«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.»

Derecho de la Unión

5. El considerando 5 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), dispone:

«El 25 de junio de 1998, la Comunidad firmó el Convenio de la CEPE de la ONU 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 ("Convenio de Aarhus"). La legislación comunitaria debe ajustarse en consecuencia a ese Convenio con vistas a su ratificación por la Comunidad.»

6. El artículo 1, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva 2011/92 contiene las siguientes definiciones:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

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



www.civil-mercantil.com

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

7. El artículo 2 de dicha Directiva establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente, en virtud, entre otras cosas, de su naturaleza, dimensiones o localización, se sometan al requisito de autorización de su desarrollo y a una evaluación con respecto a sus efectos. Estos proyectos se definen en el artículo 4.

2. La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva.

3. Los Estados miembros podrán establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de la presente Directiva y los requisitos de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [DO L 24, p. 8].

[...]»

8. A tenor del artículo 4 de la citada Directiva:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, los proyectos enumerados en el anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10. Los Estados miembros realizarán dicha determinación:

- a) mediante un estudio caso por caso, o
- b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro,

Los Estados miembros podrán decidir la aplicación de ambos procedimientos contemplados en las letras a) y b).

3. Cuando se examine caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III.

4. Los Estados miembros velarán por que el público pueda tener acceso a las resoluciones de las autoridades competentes en virtud del apartado 2.»



www.civil-mercantil.com

9. El artículo 11 de la Directiva 2011/92 establece que:

«1. 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 aleguen 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.

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

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

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

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

5. 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.»

Derecho austriaco

10. El artículo 3 de la Ley austriaca de evaluación del impacto medioambiental (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz), en su versión aplicable al litigio principal (BGB1. I, 87/2009; en lo sucesivo, «UVP-G 2000»), dispone, en su apartado 7:

«A instancia del solicitante del proyecto, de una autoridad competente o del Defensor del medio ambiente [Umweltanwalt], la autoridad declarará si la presente Ley federal exige que se lleve a cabo una evaluación de impacto ambiental en un proyecto concreto [...] La resolución deberá adoptarse en un plazo de seis semanas tanto en primera como en segunda instancia. En el procedimiento podrán intervenir el solicitante del proyecto, las autoridades competentes, el Umweltanwalt y el municipio afectado [...] La autoridad deberá publicar en debida forma el contenido y la motivación esencial de la resolución, o bien facilitar su consulta pública. El municipio afectado podrá recurrir ante el Verwaltungsgerichtshof [...]».



www.civil-mercantil.com

11. El órgano jurisdiccional remitente precisa que, con posterioridad a los hechos del asunto pendiente ante él, la UVP-G 2000 fue modificada por una Ley (BGB1. I, 77/2012), por la que se añadió al artículo 3 un apartado 7a, para que las organizaciones medioambientales reconocidas contaran con una vía de recurso en caso de decisiones de evaluación de impacto ambiental negativas.

12. El artículo 74, apartado 2, del Código austriaco relativo al ejercicio de las profesiones artesanales, comerciales e industriales (en lo sucesivo, «Gewerbeordnung»), de 1994, prevé:

«2) Para construir o explotar cualquier instalación comercial o industrial será precisa la autorización de la autoridad, siempre que el uso de máquinas o dispositivos, por su propio funcionamiento, por su equipamiento o por otros motivos,

1. pueda poner en peligro la salud [...] de los vecinos o la propiedad u otros derechos reales de los vecinos; [...]

2. pueda causar molestias a los vecinos debido a olores, ruidos, humo, polvo, vibraciones o de cualquier otra forma [...]».

13. En virtud del artículo 75, apartado 2, de la Gewerbeordnung, son vecinos todas las personas que, por la construcción, existencia o funcionamiento de una instalación, puedan verse expuestas a peligros o a molestias o cuya propiedad u otros derechos reales puedan verse afectados.

14. El artículo 77, apartado 1, de la Gewerbeordnung establece que «se autorizará la instalación si se considera que, en vista de las circunstancias del caso concreto, los peligros previsibles con arreglo al artículo 74, apartado 2, primera frase, pueden ser evitados y las molestias, perjuicios o repercusiones negativas contempladas en el artículo 74, apartado 2, puntos 2 a 5, limitadas a un grado admisible».

15. Según el artículo 356, apartado 1, de la Gewerbeordnung, en caso de que esté previsto el trámite de audiencia, la autoridad deberá comunicar a los vecinos el objeto, hora y lugar de la celebración, así como los requisitos para ser admitidos a intervenir.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16. El 21 de febrero de 2012, UVK concedió a EMA una autorización, en virtud de la Gewerbeordnung, para la construcción y explotación de un centro comercial en Klagenfurt am Wörthersee (Austria), con una superficie útil de 11 437,58 m², en un terreno colindante a una finca propiedad de la Sra. Gruber.

17. La Sra. Gruber interpuso recurso de anulación contra la citada decisión ante el órgano jurisdiccional remitente, por considerar, en particular, que la autorización estaba supeditada a una evaluación del impacto ambiental (en lo sucesivo, «EIA»), conforme a lo dispuesto en la UVP-G 2000.

18. En apoyo de dicho recuso, la recurrente invoca la ilegalidad de la decisión declarativa del Gobierno del Land de Carintia, de 21 de julio de 2010, sobre la EIA, en virtud de



www.civil-mercantil.com

la cual dicho Gobierno consideró, apoyándose en el artículo 3, apartado 7, de la UVP-G 2000, que no era necesario efectuar una EIA en relación con el proyecto de que se trata.

19. Según las objeciones formuladas por la Sra. Gruber el 8 de marzo de 2011, dicha decisión declarativa sobre la EIA es impugnabile dada la inexactitud de los datos y de las medidas adoptadas para calcular la inexistencia de riesgo para la salud causado por ese centro comercial. Además, la Sra. Gruber, que, en su condición de vecina, no tiene derecho a recurrir ese tipo de decisión, indicó al órgano jurisdiccional remitente que sólo se le hizo llegar copia de ella con posterioridad a su adopción.

20. UVK sostiene que, al no ser recurrida dentro de los plazos establecidos al efecto por las personas legitimadas para hacerlo, la decisión declarativa sobre la EIA adquirió firmeza. Según el UVK, dado el efecto vinculante de dicha decisión, estaba obligada por ella y no podía entrar a valorar su contenido en el procedimiento para la expedición de la autorización.

21. El órgano jurisdiccional remitente precisa que, si bien la Gewerbeordnung reconoce que a los vecinos les asiste la posibilidad de formular objeciones durante el procedimiento de autorización para la construcción y explotación de una instalación comercial o de interponer un recurso contra la decisión final de construcción y de explotación, cuando dicha instalación ponga en peligro su vida, su salud o su propiedad, carecen de legitimación, sin embargo, para interponer directamente un recurso contra la decisión previa de un gobierno de no efectuar una EIA con respecto a esa instalación.

22. El citado órgano jurisdiccional indica que el artículo 3, apartado 7, de la UVP-G 2000 reserva únicamente al solicitante del proyecto, a las autoridades competentes, al Defensor del medio ambiente y al municipio afectado la condición de parte, y, por lo tanto, la posibilidad de intervenir durante el procedimiento de elaboración de la decisión declarativa sobre la EIA y de interponer un recurso contra esa decisión.

23. El órgano jurisdiccional remitente explica que, aunque los vecinos del proyecto, como la Sra. Gruber, carecen de legitimación para intervenir en un procedimiento declarativo sobre la EIA, les es oponible la fuerza vinculante de dicha decisión, al igual que a las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales.

24. El citado órgano jurisdiccional se pregunta acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión del efecto vinculante que revisten las decisiones declarativas sobre la EIA en los procedimientos ulteriores.

25. En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Se opone el Derecho de la Unión, en especial la Directiva 2011/92 [...], en particular su artículo 11, a una normativa nacional en virtud de la cual una decisión por la que se declara que en un determinado proyecto no es preciso realizar una [EIA] también tiene efectos vinculantes para los vecinos, que no intervinieron en el procedimiento declarativo anterior, y puede oponerse también frente a éstos en posteriores procedimientos de autorización aunque tengan la posibilidad de presentar objeciones contra el proyecto en estos últimos (en el procedimiento principal esto significa que las repercusiones del proyecto ponen en peligro su vida, su salud o su propiedad o que les ocasionan molestias insoportables debido a olores, ruidos, humo, polvo, vibraciones o de cualquier otra forma)?



www.civil-mercantil.com

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión: ¿Exige el Derecho de la Unión, en especial la Directiva 2011/92, mediante su efecto directo, que se niegue el efecto vinculante expuesto en la primera cuestión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

26. Con carácter preliminar, es preciso indicar que la Sra. Gruber presentó un recurso contra la decisión del UVK de 21 de febrero de 2012. En esa fecha ya había entrado en vigor la Directiva 2011/92. Por lo tanto, era aplicable al presente asunto.

27. Sin embargo, en el marco de dicho recurso, esa persona impugna en el fondo la decisión declarativa sobre la EIA adoptada el 21 de julio de 2010 por el gobierno del Land de Carintia. Así pues, para apreciar la posición jurídica de la Sra. Gruber en esa fecha, también pueden tomarse en consideración las disposiciones 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; EE 15/06, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 2003/35.

28. En cualquier caso, las disposiciones de las Directivas 85/337 y 2011/92 que son o podrían ser pertinentes en el presente asunto son en esencia idénticas. En efecto, las disposiciones de los artículos 1, 2, 4 y 11 de la Directiva 2011/92, citadas en los apartados 6 a 9 de la presente sentencia, corresponden a las disposiciones de los artículos 1, 2, 4 y 10 bis de la Directiva 85/337.

29. Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que deben examinarse conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 11 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual una decisión administrativa, por la que se declara que para un determinado proyecto no es preciso realizar una EIA, tiene también efectos vinculantes para los vecinos, como la Sra. Gruber, que carecían de legitimación para recurrir contra la citada decisión administrativa.

30. Procede recordar que, según el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92, los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del «público interesado» que tengan un interés suficiente, o aleguen 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 contra las decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones de la Directiva 2011/92 para impugnar su legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento.

31. Según la definición que figura en el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2011/92, forma parte del «público interesado» el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones en materia de EIA o que tenga un interés en el mismo.

32. De lo antedicho resulta que no todas las personas físicas, jurídicas u organizaciones comprendidas en este concepto de «público interesado» deben disponer de un derecho de recurso en el sentido del citado artículo 11, sino únicamente las que tengan un interés suficiente o, en su caso, aleguen el menoscabo a un derecho.



www.civil-mercantil.com

33. El artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 contempla dos hipótesis en lo que respecta a los requisitos de admisibilidad de los recursos de los miembros del «público interesado» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva. En este sentido, la admisibilidad de un recurso puede estar supeditada al «interés suficiente» o a la existencia de un «menoscabo a 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, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 38).

34. Para «ajustar» la Directiva 85/337 al Convenio de Aarhus, conforme al considerando 5 de la Directiva 2003/35, el artículo 10 bis, párrafo primero, de la Directiva 85/337, que corresponde al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92, reproduce en términos prácticamente idénticos el artículo 9, apartado 2, párrafo primero, del citado Convenio y, por lo tanto, debe interpretarse a la luz de los objetivos de dicho Convenio (véase, en este sentido, la sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 41).

35. Según las indicaciones que figuran en la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, que el Tribunal de Justicia puede tomar en consideración para interpretar el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92 (véase, en este sentido, la sentencia Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 28), las dos opciones en cuanto a la admisibilidad de los recursos a las que se refiere el artículo 9, apartado 2, párrafo primero, de dicho Convenio constituyen dos medios equivalentes a la vista de las diferencias entre los sistemas jurídicos de las Partes en el Convenio que persiguen un mismo resultado.

36. El artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2011/92 prevé que 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. A este respecto, el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, del Convenio de Aarhus establece que lo que constituye interés suficiente y menoscabo 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». Dentro del respeto de ese objetivo, la aplicación de ese requisito de admisibilidad corresponde al Derecho nacional.

37. Procede igualmente recordar que, cuando, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables, la regulación procesal de estos recursos no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer en la práctica imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 43).

38. Así pues, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para determinar lo que constituye un «interés suficiente» o un «menoscabo a un derecho» (véanse, en este sentido, las sentencias Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 55, y Gemeinde Altrip y otros, C-72/12, EU:C:2013:712, apartado 50).



www.civil-mercantil.com

39. Sin embargo, del propio tenor del artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2011/92, así como del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, resulta que ese margen de apreciación tiene sus límites en el respeto del objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia.

40. Así pues, si bien el legislador nacional tiene la posibilidad de establecer que los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular en el marco de un recurso jurisdiccional contra las decisiones, actos u omisiones contemplados en el artículo 11 de la Directiva 2011/92 son los derechos subjetivos públicos, es decir, los derechos individuales que pueden, según el Derecho nacional, ser calificados de derechos subjetivos públicos (véase, en este sentido, la sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, apartados 36 y 45), las disposiciones del citado artículo relativas a los derechos de recurso de los miembros del público afectado por las decisiones, los actos o las omisiones comprendidas en el ámbito de aplicación de dicha Directiva no pueden interpretarse de manera restrictiva.

41. En el presente litigio, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la Sra. Gruber es una «vecina» en el sentido del artículo 75, apartado 2, de la Gewerbeordnung, concepto que engloba a las personas que, por la construcción, existencia o funcionamiento de una instalación, puedan verse expuestas a peligros o a molestias o cuya propiedad u otros derechos reales puedan verse afectados.

42. A tenor de esa disposición, parece que las personas comprendidas en el concepto de «vecino» pueden formar parte del «público interesado», en el sentido del artículo 1, apartado 2, de la Directiva 2011/92. Ahora bien, esos «vecinos» sólo disponen de un derecho de recurso contra la autorización de construcción o de explotación de una instalación. Habida cuenta de que no son partes en el procedimiento declarativo de la necesidad de efectuar una EIA, tampoco pueden impugnar esa decisión en el marco de un eventual recurso contra la decisión de autorización. Así pues, al limitar el derecho de recurso contra las decisiones declarativas de la necesidad de efectuar una EIA de un proyecto únicamente a los solicitantes del proyecto, a las autoridades competentes, al Defensor del medio ambiente (Umweltanwalt) y al municipio afectado, la UVP-G 2000 excluye de ese derecho de recurso a un gran número de particulares, incluidos los «vecinos» que pueden eventualmente reunir los requisitos establecidos en el artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2011/92.

43. Esta exclusión casi general restringe el alcance del citado artículo 11, apartado 1, y es, por lo tanto, incompatible con la Directiva 2011/92.

44. De lo antedicho resulta que una decisión administrativa de no efectuar una EIA adoptada sobre la base de la citada normativa nacional no puede impedir que un particular, que forma parte del «público interesado» en el sentido de dicha Directiva y cumple los requisitos establecidos por el Derecho nacional en cuanto al «interés suficiente» o, en su caso, al «menoscabo de un derecho», impugne esa misma decisión administrativa en el marco de un recurso presentado bien contra ésta, bien contra una decisión de autorización ulterior.

45. Es preciso señalar que la declaración de la incompatibilidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con la Directiva 2011/92 no limita el derecho del Estado miembro a determinar lo que constituye, en su Derecho interno, un «interés suficiente» o un «menoscabo a un Derecho», también respecto a los particulares comprendidos en el



www.civil-mercantil.com

«público interesado», incluidos los vecinos para los que, en principio, debe subsistir la posibilidad de interponer un recurso.

46. Para que un recurso presentado por un particular sea admisible, los criterios previstos por el Derecho nacional conformes a la Directiva 2011/92 en cuanto al «interés suficiente» y al «menoscabo de un derecho» deben cumplirse y ser comprobados por el órgano jurisdiccional nacional. En ese caso, también debe comprobarse la falta de fuerza vinculante de la decisión administrativa sobre la necesidad de efectuar una EIA.

47. A pesar del margen de apreciación de que dispone un Estado miembro, en virtud del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2011/92, según el cual una EIA podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos que respondan a los objetivos de dicha Directiva, procede recordar que un procedimiento como el regulado por los artículos 74, apartado 2, y 77, apartado 1, de la Gewerbeordnung no cumple las exigencias de la normativa de la Unión sobre la EIA.

48. Las disposiciones de la Gewerbeordnung reconocen que a los vecinos les asiste la posibilidad de formular objeciones, durante el procedimiento de autorización de una instalación industrial o comercial, cuando la realización de esa instalación ponga en peligro su vida, su salud o su propiedad, o pueda ocasionarles molestias.

49. Sin embargo, ese procedimiento tiene por objeto principalmente la protección del interés privado de los particulares y no persigue objetivos específicos medioambientales en interés de la sociedad.

50. Aunque sea posible integrar el procedimiento de EIA en otro procedimiento administrativo, es importante que, como señaló el Abogado General en los puntos 57 y 58 de sus conclusiones, que se respeten en este procedimiento todos los requisitos que resultan de los artículos 5 a 10 de la Directiva 2011/92, circunstancia que corresponde determinar al órgano jurisdiccional remitente. En cualquier caso, los miembros del «público interesado» que reúnan los criterios previstos por el Derecho nacional en cuanto al «interés suficiente» o, en su caso, al «menoscabo» de un derecho» deben poder interpretar un recurso contra una decisión de no efectuar una EIA en el marco de ese procedimiento.

51. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual una decisión administrativa por la que se declara que para un determinado proyecto no es preciso realizar una EIA, tiene también efectos vinculantes para los vecinos que carecen de legitimación para recurrir contra la citada decisión administrativa, siempre que dichos vecinos, que forman parte del «público interesado» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva, reúnan los criterios previstos por el Derecho nacional en cuanto al «interés suficiente» o al «menoscabo de un derecho». Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si se cumple dicho requisito en el asunto pendiente ante él. En caso de respuesta afirmativa, debe declarar que una decisión administrativa de no efectuar esa evaluación carece de efecto vinculante respecto a tales vecinos.

Costas



www.civil-mercantil.com

52. 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 al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia, distintos de aquellos en que hayan incurrido dichas partes, no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 11 de la Directiva 2011/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual una decisión administrativa por la que se declara que para un determinado proyecto no es preciso realizar una evaluación de impacto ambiental, tiene también efectos vinculantes para los vecinos que no están legitimados para recurrir contra la citada decisión administrativa, siempre que dichos vecinos, que forman parte del «público interesado» en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva, reúnan los criterios previstos por el Derecho nacional en cuanto al «interés suficiente» o al «menoscabo de un derecho». Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si se cumple dicho requisito en el asunto pendiente ante él. En caso de respuesta afirmativa, debe declarar que una decisión administrativa de no efectuar esa evaluación carece de efecto vinculante respecto a tales vecinos.

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.