

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: nuevas claves interpretativas sobre medio ambiente

M^a DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. AGUAS. 3. RESIDUOS. 4. CONTAMINACIÓN. 5. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y EVALUACIONES AMBIENTALES. 6. ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL.

RESUMEN: Durante el bienio 2014-2015 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en más de 70 ocasiones sobre cuestiones medioambientales. Los temas tratados en sus sentencias y autos abarcan muchos ámbitos de interés tales como aguas, residuos, contaminación, espacios naturales protegidos y evaluaciones ambientales, o acceso a la justicia en materia medioambiental. Al hilo de sus pronunciamientos el Tribunal reitera en gran medida su doctrina anterior y los principios del Derecho en los que fundamenta sus decisiones. Pero también proporciona nuevas y esenciales claves para interpretar la normativa comunitaria.

PALABRAS CLAVE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Jurisprudencia, Sentencia, Auto, Medio ambiente

KEYWORDS: Court of Justice of the European Union, Jurisprudence, Judgment, Order, Environment

1. INTRODUCCIÓN

Durante los años 2014 y 2015 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante Tribunal o TJUE) se ha pronunciado en más de 70 ocasiones sobre cuestiones medioambientales. Tal cantidad de sentencias y autos hace que resulte imposible dar noticia de todas ellas en este capítulo. Además, su mera relación constituiría una labor no sólo tediosa, sino en gran medida carente de utilidad práctica. Por este motivo articularé mi trabajo en torno a grandes bloques temáticos, de manera que el lector conozca los asuntos que con más frecuencia han llegado hasta el TJUE, deteniéndome en el análisis de los pronunciamientos que considero más relevantes.

Desde el punto de vista formal la mayoría de pronunciamientos del Tribunal responden a cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales de los distintos Estados miembros ante las dudas interpretativas del Derecho Comunitario. Sin embargo, también existe un gran número de recursos por incumplimiento planteados por la Comisión ante el Tribunal. La mayor parte de ellos se inician por la falta observancia de las obligaciones que incumben a los Estados miembros conforme a los Tratados, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE). Sólo ha habido dos casos cada año en los que la Comisión recurriera la falta de adopción de las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal, conforme al artículo 260.2 del TFUE. La mera interposición de los recursos de incumplimiento por parte de la Comisión es ya en sí misma un buen medio para lograr el objetivo buscado: el cumplimiento de las disposiciones normativas. Esta afirmación se comprueba por el hecho de que hasta en 7 ocasiones la Comisión desistió del recurso ya que el Estado aplicó las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones. Además de las cuestiones prejudiciales y los recursos por incumplimiento el Tribunal ha resuelto 10 recursos de casación.

2. AGUAS

En materia de aguas, el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre la interpretación y el grado de cumplimiento de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Entre estas sentencias destaca por su interés y utilidad la de la Gran Sala de 1 de julio de 2015 (C-461/13, EU:C:2015:433). Las cuestiones prejudiciales planteadas en ella versan sobre dos aspectos distintos pero interrelacionados. Por un lado, el

órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 4.1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva ha de interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados —sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción— a denegar la autorización de un proyecto si éste puede provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o si pone en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de dichas aguas en la fecha prevista por la Directiva. El Tribunal expone que la propia literalidad del art. 4.1, letra a), inciso i) corrobora su carácter vinculante. Según dicho artículo: “los Estados miembros *habrán de aplicar* las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial”. La expresión “habrán de aplicar” entraña una obligación para los Estados miembros de actuar en ese sentido. Por otra parte, a tenor del mencionado artículo, es “al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca” cuando los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para lograr los objetivos de prevención del deterioro, conservación y mejora del estado de las masas de aguas superficiales. A juicio del Tribunal (apartado 33), la utilización de la expresión “al poner en práctica” refuerza una interpretación de esta disposición en el sentido de que conlleva obligaciones que deben cumplir las autoridades competentes al aprobar proyectos concretos en el marco del régimen jurídico de protección de las aguas. En consecuencia, no cabe duda del carácter vinculante de la previsión y, por lo tanto, de la obligación de los Estados miembros de cumplir con los dos objetivos establecidos en el artículo 4.1, letra a) de la Directiva. Conforme lo dispuesto en su inciso i), los Estados miembros *habrán de aplicar* las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial (obligación de prevenir el deterioro). Y, con arreglo los incisos ii) y iii) del mismo artículo, los Estados miembros *habrán de proteger, mejorar y regenerar* todas las masas de agua superficial con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar al final del año 2015 (obligación de mejora). El Tribunal reafirma de manera clara y precisa las obligaciones que tienen los Estados miembros de evitar cualquier deterioro del estado de las aguas y de mejorar su calidad y, en consecuencia, denegar cualquier autorización de un plan o proyecto que pueda provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o que ponga en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de dichas aguas en la fecha prevista por esa Directiva:

(50) Sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción, debe evitarse cualquier deterioro del estado de una masa de agua, con independencia de las planificaciones a más largo plazo

previstas por planes hidrológicos y programas de medidas. La obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficiales sigue siendo vinculante en cada una de las etapas de aplicación de la Directiva 2000/60 y es aplicable a cualquier tipo y a cualquier estado de masa de agua superficial para el que se haya adoptado o hubiera debido adoptarse un plan hidrológico. Por consiguiente, el Estado miembro de que se trate está obligado a denegar la autorización de un proyecto cuando éste pueda deteriorar el estado de la masa de agua afectada o poner en peligro el logro de un buen estado de las masas de agua superficiales, salvo que se aprecie que dicho proyecto puede acogerse a una excepción en virtud del artículo 4, apartado 7, de esa Directiva.

Tras haber aclarado y confirmado las obligaciones de los Estados miembros, el Tribunal responde a las otras dos cuestiones prejudiciales planteadas en este caso, que versan sobre la interpretación de la expresión “deterioro del estado” de una masa de agua superficial empleada en el art. 4.1, letra a), inciso i), de la Directiva. La cuestión es relevante, ya que en la Directiva no se define dicho concepto y caben dos interpretaciones distintas. Por un lado, podría considerarse que sólo comprende las modificaciones adversas que den lugar a la inclusión de la masa de agua en una clase inferior de conformidad con el anexo V de la Directiva (teoría de las clases de estado). Pero por otro lado, podría referirse a cualquier modificación adversa de la masa de agua de que se trate (teoría del *status quo*), en cuyo caso el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucidan cuáles son los criterios para determinar el deterioro del estado de una masa de agua superficial. Según jurisprudencia reiterada del TJUE, a falta de tal definición en el Derecho de la Unión, la determinación del significado y el alcance del concepto de que se trate debe establecerse teniendo en cuenta tanto los términos empleados en la disposición controvertida como su contexto. En su apartado 55 el Tribunal establece que la redacción del art. 4.1, letra a), inciso i) de la Directiva, “refuerza una interpretación según la cual el concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial se refiere también a los deterioros que no den lugar a la inclusión de la masa de agua en una clase inferior”. El Tribunal recuerda que “en la fase de elaboración de los índices de calidad ecológica, los Estados miembros dividen esos índices de cada categoría de agua superficial en cinco clases mediante un valor límite de los elementos de calidad biológica que indica la separación entre las distintas clases: muy bueno, bueno, aceptable, deficiente y malo” (57). Conforme a la regla denominada “*one out all out*”, para las categorías de agua superficial “una masa de agua debe clasificarse en la clase inmediatamente inferior cuando el índice de uno de los indicadores de calidad descienda por debajo del

nivel que corresponda a la clase a la que pertenezca en ese momento” (59). Esta regla se ajusta a la definición del “estado de las aguas superficiales” establecida en el art. 2.17 de la Directiva, según la cual el estado de una masa de agua superficial se determina por el peor valor de su estado ecológico y de su estado químico.

(61) Sin embargo, (...) la determinación de los valores límite entre las clases se traduce en la adopción de horquillas amplias. Por lo tanto, las clases sólo son un instrumento que limita el margen de apreciación de los Estados miembros al fijar los indicadores de calidad que reflejen en qué estado se encuentra realmente una determinada masa de agua.

(63) La aplicación de la regla «one out all out» en relación con la teoría de las clases de estado llevaría también a excluir las aguas de la clase más baja del ámbito de aplicación de la obligación de prevenir el deterioro del estado de éstas. En efecto, tras una clasificación de una masa de agua en esta clase de estado, ya no sería jurídicamente posible una nueva degradación de ésta. Pues bien, habida cuenta de la finalidad de la Directiva 2000/60, este tipo de masas de agua merece una particular atención en el marco de la gestión de las aguas.

(64) Esta interpretación es corroborada por el artículo 4, apartado 5, letra c), de la Directiva 2000/60, que establece expresamente una prohibición de cualquier deterioro adicional en relación con las masas de agua superficial muy modificadas, respecto de las que los Estados miembros pueden fijar la realización de objetivos medioambientales menos rigurosos.

(65) Por otra parte, la aplicación de la teoría de las clases de estado llevaría a disminuir la protección de las aguas incluidas en las clases superiores. Dado que la clasificación de las aguas se determina mediante el peor valor de los parámetros aplicables, el deterioro neto de otros indicadores no afectaría a la clasificación de la masa de agua en cuestión mientras ello no supusiera una clasificación en una clase inferior.

Conforme a lo expuesto, y atendiendo a los objetivos de la Directiva 2000/60, resulta muy clarificadora esta sentencia de la Gran Sala del TJUE. Nos encontraremos ante un “deterioro del estado” de una masa de agua superficial en el sentido del art. 4.1, letra a), inciso i) siempre que se degrade al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de la Directiva, independientemente de que se produzca un descenso a una

clase inferior de la masa de agua superficial en su conjunto. De no ser así sería imposible cumplir los objetivos de la Directiva para las masas de agua de clase más baja, y no tendría consecuencias jurídicas la degradación aislada de algún indicador de calidad de masas de aguas que, conforme al principio de “*one out all out*”, se hayan clasificado previamente en la clase más baja.

Resulta también interesante la Sentencia de 11 de septiembre de 2014 (C-525/12, EU:C:2014:2202), en la que el TJUE se pronuncia sobre la interpretación de dos artículos de la Directiva 2000/60. El artículo 2.38, que define los “servicios relacionados con el agua”, y el artículo 9, según el cual los Estados miembros deben tomar en consideración el principio de recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes para el medioambiente y los recursos, teniendo en cuenta el análisis económico efectuado de conformidad con el anexo III de la Directiva y con arreglo, en particular, al principio de que quien contamina paga. En este supuesto la Comisión había denunciado el incumplimiento de la República Federal de Alemania al excluir determinados servicios (en particular, el embalse para la producción hidroeléctrica, la navegación y la protección contra las inundaciones, la extracción con fines de irrigación y con fines industriales, así como el autoconsumo) de la aplicación del concepto de “servicios relacionados con el agua”. El Tribunal desestima la pretensión de la Comisión argumentando que lo fundamental es cumplir con los objetivos de calidad de las aguas establecidos en la Directiva y que, mientras se cumplan, cada Estado miembro puede optar por gravar unos servicios y no otros.

(56) Pues bien, aunque (...) las diferentes actividades enumeradas en el artículo 2, punto 38, de la Directiva 2000/60, como la extracción o el embalse, pueden producir efectos en el estado de las masas de agua y, por este motivo, pueden comprometer la consecución de los objetivos perseguidos por dicha Directiva, sin embargo, de ello no puede deducirse que, en todos los casos, la inexistencia de tarificación de tales actividades sea necesariamente nociva para la consecución de tales objetivos.

(57) Al respecto, el artículo 9, apartado 4 de la Directiva 2000/60 prevé que los Estados miembros están autorizados, en determinadas circunstancias, a no aplicar la recuperación de los costes respecto a una actividad de uso del agua determinada, en la medida en que ello no cuestiona los objetivos que dicha Directiva pretende alcanzar ni compromete la consecución de aquellos.

(58) De ello se desprende que los objetivos perseguidos por la Directiva 2000/60 no implican necesariamente que lo dispuesto en el artículo 2, punto 38, letra a), de ésta deba interpretarse en el sentido de que somete todas las actividades que en él se citan al principio de recuperación de los costes como sostiene esencialmente la Comisión.

Por otro lado, el TJUE se ha pronunciado sobre la interpretación del concepto “agua mineral natural que proceda de un mismo manantial” del art. 8.2 de la Directiva 2009/54/CE (Sentencia de 24 de junio de 2015, C-207/14, EU:C:2015:414). Habida cuenta de la definición del agua mineral natural enunciada en el anexo I de la Directiva 2009/54, de la estructura general de esta Directiva y de la finalidad que persigue: proteger la salud de los consumidores, evitar que sean inducidos a error y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales, el Tribunal concluye que dicha expresión designa un agua mineral natural explotada desde uno o más puntos de alumbramiento naturales o perforados, que tiene su origen en una misma capa freática o un mismo yacimiento subterráneo, si, en todos sus puntos de alumbramiento naturales o perforados, dicha agua posee características idénticas, a la vista de los criterios enunciados en el anexo I de dicha Directiva, y éstas se mantienen constantes dentro de los límites impuestos por las fluctuaciones naturales.

En este bienio el Tribunal ha dictado nuevas condenas a Estados miembros por incumplimiento de elaboración y comunicación a la Comisión de los Planes Hidrológicos de Cuenca (Sentencia de 6 de noviembre de 2014, C-190/14, EU:C:2014:2341); y por infracción de los artículos 3 y 4 de la Directiva 91/271/CEE, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (SsTJUE de 10 de abril de 2014, C-85/13, EU:C:2014:251; 6 de noviembre de 2014, C-395/13, EU:C:2014:2347; y 15 de octubre de 2015, C-167/14, EU:C:2015:684). De todas ellas se podría destacar la de 6 de noviembre de 2014, ya que en ella el TJUE reitera la exigencia de que el cumplimiento de las Directivas ha de ser total, motivo por el cual condena al Reino de Bélgica sin aceptar su alegación de que se trataba de una decisión excesivamente rigurosa y desproporcionada, ya que el porcentaje de cumplimiento de la Directiva en dicho Estado superaba el 98% y el riesgo para la salud y el medio ambiente causado por el 2% restante era muy limitado. El Tribunal considera que el cumplimiento o incumplimiento de la Directiva no debe considerarse como un conjunto, sino “en relación con cada aglomeración urbana considerada de forma individual”.

(31) Conviene declarar, de entrada, que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva impone una obligación de resultado precisa, formulada de manera clara e inequívoca, con el fin de que, no más tarde del 31 de diciembre de 2005, todas las aguas urbanas que provengan de aglomeraciones cuyo e-h se sitúe entre 2.000 y 15.000 entren en un sistema de recogida de aguas residuales urbanas (véanse, por analogía, las sentencias Comisión/España, EU:C:2007:223, apartado 25, y Comisión/Grecia, EU:C:2007:642, apartado 25).

En consecuencia, al quedar aglomeraciones urbanas sin un sistema de recogida de aguas residuales urbanas y, por lo tanto, sin someter sus vertidos a un tratamiento secundario o equivalente, el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben respecto de los artículos 3 y 4 de la Directiva. Por otro lado, ante las alegaciones del Reino de Bélgica sobre la dificultad de cumplir todos los requisitos de la Directiva, el Tribunal recuerda su reiterada jurisprudencia, según la cual no es posible alegar dificultades de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones resultantes del Derecho de la Unión.

(51) Conviene destacar que el legislador de la Unión, consciente de la amplitud de las obras de infraestructura necesarias para la aplicación de la Directiva y de los costes vinculados a la ejecución completa de ésta, concedió a los Estados miembros un plazo de varios años para cumplir con sus obligaciones, plazo que en este supuesto expiraba el 31 de diciembre de 2005. En cualquier caso, conforme a una reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar dificultades de orden interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones resultantes del Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias Comisión/Grecia, C-407/09, EU:C:2011:196, apartado 36 y jurisprudencia citada, así como Comisión/Irlanda, EU:C:2012:834, apartado 71).

3. RESIDUOS

A juzgar por el número de sentencias pronunciadas por el Tribunal en el bienio 2014-2015, la materia que más incumplimientos ha generado es la gestión de residuos, motivo por el que han sido condenadas las repúblicas Búlgara (C-145/14, EU:C:2015:502), Eslovaca (C-140/14, EU:C:2015:501), Helénica (C-677/13, EU:C:2014:2433; y C-600/12, EU:C:2014:2086), e Italiana (condenada dos veces por incumplimiento de sentencia: C-653/13, EU:C:2015:478 y C-196/13, EU:C:2014:2407; y en

una ocasión por incumplimiento de las Directivas (C-323/13, EU:C:2014:2290). En la mayor parte de estas sentencias encontramos una nota común: tras haber transcurrido el plazo para cumplir con las obligaciones de resultado impuestas en las Directivas de residuos, los Estados miembros no han llevado a cabo las acciones necesarias para legalizar o en su caso cerrar los vertederos existentes que funcionan sin autorización, con disfunciones o que están saturados, para sanear los residuos peligrosos, para evitar los perjuicios que pueden ocasionar a la salud o al medio ambiente, o para diseñar un plan de gestión e incluir a sus municipios en una red integrada y adecuada de recogida, selección y tratamiento de residuos. También son similares los argumentos esgrimidos por los Estados miembros para intentar evitar la condena: el escaso plazo que se les ha otorgado y las dificultades de derecho interno. Dichos argumentos no sirven en ningún caso para evitar la condena ya que, como ha quedado dicho, es doctrina reiterada del TJUE que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y los plazos derivados del Derecho de la Unión Europea.

Entre estas sentencias presenta un interés especial la de 2 de diciembre de 2014, Gran Sala (C-196/13, EU:C:2014:2407), ya que es una sentencia ilustrativa y ejemplarizante. Se trata, como ha quedado dicho, de una condena a la República Italiana por incumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260 TFUE, apartado 1, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para ejecutar la sentencia Comisión/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250). En ella el TJUE declaró que la República Italiana había incumplido de manera generalizada y persistente las obligaciones que le incumbían en virtud de diversos artículos de las Directivas 75/442/CEE, relativa a los residuos; 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos; y 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos. En relación al cumplimiento del artículo 4 de la Directiva 75/442, la Comisión sostenía que la observancia de dicho artículo exige “(50)... no sólo cerrar o hacer seguros los emplazamientos, sino también sanear los antiguos emplazamientos ilegales.” En este sentido, el Tribunal recuerda lo que expuso en el apartado 37 de su sentencia Comisión/Italia:

(51)... aun cuando el artículo 4, párrafo primero, de la Directiva 75/442 no especifica el contenido concreto de las medidas que deban adoptarse para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente, no deja de ser cierto que dicha disposición obliga a los

Estados miembros en cuanto al objetivo que debe alcanzarse, dejándoles un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas (...). Sin embargo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una degradación significativa del medio ambiente durante un período prolongado, sin que intervengan las autoridades competentes, pone de manifiesto, en principio, que los Estados miembros han sobrepasado el margen de apreciación que les confiere este precepto (véanse igualmente en este sentido, en particular, las sentencias Comisión/Irlanda, EU:C:2005:250, apartado 169; Comisión/Portugal, EU:C:2010:331, apartado 36, y Comisión/Grecia, EU:C:2014:2086, apartado 52).

(52) A este respecto, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de declarar, por un lado, que la degradación del medio ambiente es inherente a la presencia de residuos en un vertedero, sin importar la naturaleza de los residuos de que se trate, y, por otro lado, que el mero hecho de cerrar un vertedero o de recubrir los residuos con tierra y escombros no puede bastar para considerar cumplidas las obligaciones que establece en particular el artículo 4 de la Directiva 75/442 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Portugal, EU:C:2010:331, apartado 37).

En consecuencia el Tribunal determina que en virtud del artículo 4 los Estados miembros están obligados a comprobar la necesidad de sanear los antiguos emplazamientos ilegales y, en su caso, sanearlos, por lo que la imputación de la Comisión basada en una infracción persistente del artículo 4 de la Directiva es fundada. Así mismo el Tribunal constata que la República Italiana continúa incumpliendo las obligaciones derivadas del artículo 8 de la Directiva 75/442, según el cual los Estados miembros deben comprobar que el poseedor de residuos los entregue a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe operaciones de eliminación o de valorización de residuos o que el poseedor de residuos se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación. Obligación que queda incumplida “cuando un Estado miembro se limita a ordenar la incautación del vertedero ilegal y a instar un procedimiento penal contra el operador de dicho vertedero” (58). Respecto al artículo 9 de la misma Directiva, la República Italiana reconoce que sigue incumpliendo, puesto que los vertederos siguen sin autorización. También sigue incumpliendo con la obligación de registrar e identificar los residuos peligrosos depositados en los vertederos. Por último el Tribunal estima que la República Italiana sigue incumpliendo las obligaciones del artículo 14, letras a) a c) de la Directiva 1999/31, puesto que no se han presentado ante la autoridad competente los planes de acondicionamiento necesarios para los vertederos

que carecían de ellos. Como consecuencia del incumplimiento generalizado y reiterado, y en atención a la gravedad de la infracción, el Tribunal condena a la República Italiana a pagar, a partir del día de pronunciamiento de esta sentencia y hasta que se ejecute la sentencia Comisión/Italia (EU:C:2007:250),

una multa coercitiva semestral calculada, en lo que atañe al primer semestre tras el referido pronunciamiento, al término de ese semestre, a partir de un importe inicial fijado en 42.800.000 euros, del que se deducirá un importe de 400.000 euros por cada uno de los emplazamientos con residuos peligrosos que se regularice conforme a esa sentencia y un importe de 200.000 euros por cada uno de los demás emplazamientos regularizado conforme a dicha sentencia. En relación con todos los demás semestres, la multa coercitiva devengada cada semestre se calculará, al término de éste, a partir del importe de la multa coercitiva fijado para el semestre precedente, efectuando las mismas deducciones en función de las regularizaciones de los emplazamientos a que se refiere la infracción constatada, llevadas a cabo durante el semestre de que se trate.

Multa coercitiva a la que se une la condena a pagar una suma a tanto alzado de 40 millones de euros y, como es lógico, la condena en costas.

Además de las sentencias condenatorias, el Tribunal ha resuelto diversas cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de las Directivas de residuos. En su sentencia de 9 de abril de 2014 (C-225/13; EU:C:2014:245) el TJUE responde a la petición de decisión prejudicial que tiene como objeto la interpretación de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, y de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Esta petición se presentó en el marco de un litigio suscitado en Bélgica acerca de una autorización solicitada para explotar y acondicionar un terreno destinado a la eliminación de residuos. Se plantean tres cuestiones prejudiciales, sin embargo el Tribunal resuelve que no ha lugar a responder a dos de ellas, puesto que versan sobre la aplicación de la Directiva 2001/42 a actos anteriores al vencimiento del plazo para la transposición de dicha Directiva. Queda por tanto al Tribunal responder a si constituye un «plan de gestión de residuos», en el sentido del art. 7.1 de la Directiva 75/442, una disposición normativa nacional que, como excepción a la regla de que no puede autorizarse ningún centro de enterramiento técnico fuera de los lugares previstos por el plan de gestión de residuos exigido por dicho artículo, prevé que los centros de enterramiento técnico autorizados

antes de la entrada en vigor de ese plan puedan obtener después de esa fecha nuevas autorizaciones en los mismos terrenos. El Tribunal responde que tales disposiciones nacionales no constituyen un “plan de gestión de residuos” en el sentido de la Directiva 75/442. Sin embargo da un paso más y, conforme a reiterada jurisprudencia, considera que pese a que el tribunal remitente haya formulado una cuestión prejudicial refiriéndose únicamente a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, el TJUE puede proporcionar todos los elementos de interpretación para resolver el asunto del que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. En consecuencia examina también si el art. 8 de la Directiva 1999/31 se opone a una disposición normativa nacional como la mencionada por el tribunal remitente. Según dicho artículo, sólo se puede conceder una autorización de explotación de un vertedero si su proyecto es conforme con el plan de gestión de residuos previsto en el art. 7.1 de la Directiva 75/442. No obstante, el art. 14 de la Directiva 1999/31 somete los vertederos “a los que se haya concedido autorización o que ya estén en funcionamiento en el momento de la transposición de la misma Directiva”, que debía realizarse a más tardar el 16 de julio de 2001, a un régimen transitorio de excepción.

(34) En efecto, de ese régimen transitorio resulta que, para poder seguir funcionando, esos vertederos deben dar cumplimiento, a más tardar dentro de un plazo de ocho años a partir del 16 de julio de 2001, a los nuevos requisitos medioambientales enumerados en el artículo 8 de la Directiva 1999/31, a excepción de los que figuran en el punto 1 de su anexo I. Ahora bien, esa excepción comprende precisamente las exigencias sobre la ubicación del vertedero.

(35) El artículo 14 de la Directiva 1999/31 permite, por tanto, que un vertedero autorizado o que ya está en funcionamiento en el momento de la transposición de esa Directiva por el Estado miembro siga funcionando y obtenga nuevas autorizaciones aunque no figure en la lista de lugares previstos por ese plan de gestión de residuos aprobado conforme al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 75/442, si se cumplen los otros requisitos mencionados en ese artículo 14.

Será competencia del Tribunal remitente analizar si los vertederos cumplen dichos requisitos, en cuyo caso, podrán seguir funcionando pese a estar ubicados fuera de los lugares previstos por el plan de gestión de residuos.

En la Sentencia de 26 de noviembre de 2015 (C-487/14, EU:C:2015:780) el TJUE determina que conforme a lo establecido en el Reglamento (CE) nº 1013/2006, relativo a los traslados de residuos, debe interpretarse que el traslado de residuos por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes es un cambio de itinerario e impide la correcta realización de las funciones de vigilancia y control. Por lo tanto constituye un cambio sustancial que afecta a los pormenores o condiciones del traslado autorizado y, en cuanto tal, debe informarse a las autoridades competentes. En caso contrario el traslado de residuos será ilícito al haberse efectuado “de un modo que no aparece especificado materialmente en los documentos de notificación”.

El tribunal remitente pregunta también si la multa que sanciona este supuesto de traslado ilícito es conforme al principio de proporcionalidad, ya que equivale a la multa impuesta en caso de infracción de la obligación de obtener una autorización y de presentar una notificación previa por escrito. El Reglamento sólo establece que las sanciones nacionales establecidas deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, pero no contiene normas precisas para el establecimiento de dichas sanciones ni fija ningún criterio explícito para apreciar su carácter proporcionado. Por este motivo, al no existir una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables, según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas, respetando siempre el principio de proporcionalidad. Para ello será preciso tener en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción que se penaliza con esa sanción, así como el método para la determinación de la cuantía. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar si el importe de la sanción no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la legislación de que se trate.

4. CONTAMINACIÓN

En la sentencia de 10 de septiembre de 2015 (C-106/14, EU:C:2015:576) el TJUE responde a una cuestión prejudicial planteada en el marco de un litigio suscitado en Francia relativo a la validez de la Comunicación a los operadores económicos sobre la obligación de transmitir información sobre las sustancias contenidas en los productos, con arreglo a los artículos 7.2 y 33 del Reglamento (CE) nº 1907/2006 relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (en adelante REACH). El órgano

jurisdiccional remitente planteó si en el supuesto de un producto formado por varios artículos que correspondan a la definición del art. 3.3 del REACH, deben interpretarse los arts. 7.2 y 33 de dicho Reglamento en el sentido de que el umbral de concentración de la sustancia extremadamente preocupante establecido en esas disposiciones, esto es, de 0,1% peso/peso, debe determinarse en relación con el peso total del referido producto. En esta sentencia el Tribunal recuerda que la finalidad del REACH es garantizar un alto nivel de protección de la salud humana y del medio ambiente, incluido el fomento de métodos alternativos para evaluar los peligros que plantean las sustancias, así como la libre circulación de sustancias en el mercado interior, al tiempo que se potencia la competitividad y la innovación. Para ello, el Reglamento instaura un sistema integrado para el control de las sustancias químicas que incluye el registro y la evaluación de éstas, así como la autorización de su uso y las posibles restricciones. Tras ello, el Tribunal reitera el concepto de “artículo” a efectos de este Reglamento (apartado 54), y clarifica las obligaciones del productor, del importador, y del proveedor. El productor debe determinar si una sustancia extremadamente preocupante está presente en una cantidad superior a una concentración del 0,1% peso/peso de cualquier artículo que elabore. El importador de un producto formado por varios artículos debe determinar, para cada artículo, si tal sustancia está presente en una cantidad superior a una concentración del 0,1% peso/peso por artículo. Por su parte, el proveedor de un producto compuesto de uno o varios artículos que contengan una sustancia extremadamente preocupante en cantidad superior a una concentración del 0,1% peso/peso por artículo, deberá informar al destinatario y, en caso de que lo solicite, al consumidor, acerca de la presencia de dicha sustancia, indicando, como mínimo, el nombre de la sustancia de que se trate.

Una causa habitual de condena a los Estados miembros es el incumplimiento de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. En este bienio el TJUE ha condenado por ese motivo a la República de Polonia (C-356/13, EU:C:2014:2386), a la República Francesa (C-237/12, EU:C:2014:2152) y a la República Helénica (C-149/14, EU:C:2015:264). La Directiva 91/676 contiene normas técnicas en el ámbito del Derecho del medio ambiente, por lo que el Tribunal, en su sentencia de condena a la República Francesa, recuerda que para satisfacer plenamente la exigencia de seguridad jurídica, los Estados miembros están especialmente obligados a velar por que su legislación destinada a efectuar la adaptación del ordenamiento jurídico interno a dicha Directiva sea clara y precisa. En efecto, esta Directiva presenta cierta complejidad técnica, lo que obliga al Tribunal a descender a un amplio grado de detalle. Para

determinar si las normas internas de Francia cumplen o no con los objetivos establecidos en ella se detiene en el análisis de aspectos técnicos como la absorción de los fertilizantes, las condiciones de las praderas y sus coberturas vegetales, la capacidad y diseño de los tanques de almacenamiento de estiércol, los métodos de balance de previsión, o los valores de expulsión de nitrógeno para diversos tipos de animales, entre otros. La dificultad técnica de la Directiva es tal que llevó incluso a que la Comisión calculara mal los valores de expulsión de nitrógeno aplicables, error que ella misma reconoció en su réplica. Por todo esto se pone de manifiesto con especial intensidad la necesidad de que exista un derecho interno claro y preciso que permita respetar las exigencias del principio de seguridad jurídica.

La sentencia de 29 de abril de 2015 (C-148/14, EU:C:2015:287) responde a la petición de decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio suscitado en Alemania en relación con una decisión por la que se imponía una multa de 106.920 euros a una industria azucarera por haber incumplido su obligación de entregar un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el art. 16.3 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que la multa por exceso de emisiones debe imponerse también cuando el titular ha entregado, a más tardar el 30 de abril de un año, una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales que haya indicado en su informe sobre las emisiones de la instalación, considerado satisfactorio por el verificador el año anterior, pero la autoridad competente ha constatado después del 30 de abril que en el informe de emisiones verificado se indicó erróneamente una cantidad total de emisiones inferior a la real, se ha corregido el informe y el titular ha entregado los derechos de emisión restantes dentro del nuevo plazo.

(34) Debe señalarse que la Directiva 2003/87 no prevé otros mecanismos de control y supedita la entrega de los derechos de emisión únicamente al requisito de que se constate que el informe sobre emisiones es satisfactorio. Por otra parte, las directrices confirman, en su punto 7.4, párrafo sexto, que «la cifra total de emisiones para una instalación en un informe de emisiones que haya sido considerado satisfactorio en la verificación será utilizada por la autoridad competente para comprobar si el titular ha cedido derechos de emisión suficientes».

(35) De ello se desprende que la multa a tanto alzado prevista en el artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87, debe imponerse a los titulares que no cumplen dicha obligación, porque no entregan ningún derecho de emisiones o porque el número de derechos de emisión entregados es inferior a las emisiones señaladas en el informe sobre emisiones.

En consecuencia, en este tipo de casos, la aplicación automática de la multa a tanto alzado prevista en el art. 16.3 de la Directiva 2003/87 sería contraria al principio de proporcionalidad ya que, siempre que haya actuado de buena fe, un titular no puede prever con suficiente certitud el resultado de los controles complementarios. No obstante, de conformidad con el primer apartado del artículo 16, los Estados miembros podrían imponer al titular una sanción diferente, proporcional a la infracción cometida.

5. ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y EVALUACIONES AMBIENTALES

La sentencia de 3 de abril de 2014 (C-301/12, EU:C:2014:214) responde a la petición de decisión prejudicial que tiene como objeto la interpretación de los artículos 9 y 11 de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante Hábitats). Dicha petición se presentó en el marco de un litigio originado en Italia en relación con el procedimiento de revisión del estatuto de lugar de importancia comunitaria (en adelante LIC) de un ámbito que incluye un terreno propiedad de una sociedad. En sus cuestiones 1ª, 4ª y 5ª, el órgano remitente desea saber si los artículos 4.1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC cuando se les haya presentado una solicitud del propietario de un terreno incluido en ese lugar alegando el deterioro medioambiental del mismo. Para responder a esta cuestión el Tribunal afirma, en primer lugar, la posibilidad de que se desclasifique un LIC, pese a que no esté expresamente previsto en la Directiva Hábitats.

(25) Aunque es cierto que ninguna disposición de la misma Directiva prevé expresamente la desclasificación de un lugar que figure en la lista de LIC, debe señalarse, no obstante, que el artículo 9 de la Directiva 92/43 permite a la Comisión estudiar la desclasificación de una ZEC cuando así lo justifique la evolución

natural registrada como resultado de la vigilancia de la que se encargan los Estados miembros de conformidad con el artículo 11 de esa Directiva. Pues bien, tal desclasificación implica necesariamente la desclasificación de un LIC puesto que, en virtud del artículo 4, apartado 4, de dicha Directiva, los Estados miembros deberán designar como ZEC todos los LIC.

(26) De ello se infiere que la adaptación de la lista de LIC que los Estados miembros proponen a la Comisión en virtud del artículo 4, apartado 1, de la misma Directiva puede incluir la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC, que, a falta de disposiciones especiales, debe realizarse con arreglo al mismo procedimiento que la inclusión del lugar en dicha lista.

Una vez establecida la posibilidad de desclasificar un LIC, el Tribunal manifiesta que cuando un Estado miembro llegue a la conclusión de que “irremediamente” ya no pueden respetarse los criterios establecidos en la Directiva, deberán formular una propuesta de adaptación de su lista de LIC. De otra manera, si un lugar declarado LIC no es ya capaz de contribuir a la consecución de los objetivos de la Directiva, “podría seguir utilizando en vano recursos para la gestión del mismo lugar que resultarían inútiles para la conservación de los hábitats naturales y de las especies. Además, el mantenimiento en la red Natura 2000 de lugares que definitivamente ya no contribuyen a la consecución de dichos objetivos no sería conforme con los requisitos de calidad de esa red” (28). Es decir, el Tribunal alega motivos tanto económicos como cualitativos para promover la desclasificación de un LIC degradado. Tal y como manifiesta el Tribunal, la obligación de los Estados miembros es aún mayor si en ese lugar se encuentra un terreno que pertenece a un propietario ya que las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad serían desproporcionadas si el lugar ya no reuniera los requisitos necesarios para incluirse en la lista de LIC. No obstante, el Tribunal establece que la mera alegación de un deterioro ambiental del lugar afectado no es suficiente para desclasificarlo. Es esencial que ese deterioro haga que dicho lugar sea “irremediamente inadecuado para garantizar la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres o la constitución de la red Natura 2000” (30).

(32) el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 92/43, al que remite el artículo 4, apartado 5 de esa Directiva, obliga a los Estados miembros a proteger los LIC adoptando las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de las especies que albergan. El incumplimiento por un Estado miembro de esta obligación de protección en relación con un lugar determinado

no justifica necesariamente la desclasificación de ese sitio (véase, por analogía, la sentencia de la Comisión/Irlanda, C-418/04, EU:C:2007:780, apartados 83 a 86). Por el contrario, incumbe a ese Estado adoptar las medidas necesarias para proteger dicho lugar.”

(33) Además, debe ponerse también de manifiesto que un lugar que figure en la lista de LIC sólo puede ser legalmente afectado de modo significativo por un plan o proyecto incompatible con los objetivos de protección de la Directiva 92/43 si se respetan las reglas enunciadas en el artículo 6, apartados 3 y 4, de dicha Directiva, al que remite el artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva, que obligan a una adecuada evaluación de las repercusiones en el medio ambiente y, en su caso, a la adopción de cuantas medidas compensatorias sean necesarias para su protección.

(36) Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera, cuarta y quinta que los artículos 4, apartado 1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que las autoridades competentes de los Estados miembros están obligadas a proponer a la Comisión la desclasificación de un lugar que figura en la lista de LIC cuando se les haya presentado una solicitud del propietario de un terreno incluido en ese lugar alegando el deterioro medioambiental de éste, siempre que dicha solicitud se base en el hecho de que definitivamente, pese a observar lo dispuesto en el artículo 6, apartados 2 a 4, de dicha Directiva, dicho lugar ya no puede contribuir a la conservación de los hábitats naturales ni de la fauna y flora silvestres o a la constitución de la red Natura 2000.

El Tribunal resuelve también la cuestión prejudicial 3ª relativa a si los arts. 4.1, 9 y 11 de la Directiva 92/43 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que atribuye únicamente a los entes territoriales la competencia para proponer la adaptación de la lista de LIC y no, ni siquiera subsidiariamente en caso de omisión de actuación de dichos entes, al Estado. El Tribunal resuelve que los Estados miembros gozan de un amplio margen de libertad para distribuir sus competencias internas. En consecuencia, los artículos mencionados no se oponen a la normativa nacional “siempre que esa atribución de competencias garantice la correcta aplicación” de las disposiciones de la Directiva.

La sentencia de 15 de mayo de 2014 (C-521/12, EU:C:2014:330) responde a la cuestión prejudicial planteada por los Países Bajos suscitada

en relación con el proyecto de trazado de la autopista A2. Se pregunta si el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats debe interpretarse en el sentido de que un plan o un proyecto que no tenga relación directa con la gestión de un LIC o que no sea necesario para tal gestión, que tenga repercusiones negativas sobre un tipo de hábitat natural existente en éste y que prevé medidas para la creación de un área de dimensión igual o mayor de ese tipo de hábitat en dicho lugar, afecta a la integridad de ese lugar y, en su caso, si tales medidas pueden calificarse de “medidas compensatorias”, en el sentido del apartado 4 de dicho artículo.

(23)...de los autos remitidos al Tribunal de Justicia resulta que el proyecto de trazado de la autopista A2 tendrá efectos significativos negativos para los tipos de hábitats y de especies protegidas en ese lugar y, en particular, en el área existente, así como sobre la calidad del tipo de hábitat natural protegido “prados de molinias”, debido a la desecación y a la acidificación de los suelos causadas por el aumento de la deposición de nitrógeno.

En consecuencia, el proyecto puede comprometer el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar Natura 2000 considerado y afectar a su integridad en el sentido del artículo 6.3 de la Directiva Hábitats. La autoridad nacional competente debe, por lo tanto, denegar la autorización del plan o del proyecto considerado.

(26) (...) El criterio de autorización previsto en el art. 6.3, segunda frase, de la Directiva Hábitats incluye el principio de cautela y permite evitar de manera eficaz cualquier perjuicio que los planes o proyectos previstos puedan causar a la integridad de los lugares protegidos. Un criterio de autorización menos estricto no puede garantizar de una forma igualmente eficaz la consecución del objetivo de dicha disposición relativo a la protección de los lugares (sentencias Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, apartados 57 y 58, y Sweetman y otros, EU:C:2013:220, apartado 41).

(28) En consecuencia, la aplicación del principio de cautela en el marco de la ejecución del artículo 6.3 de la Directiva Hábitats exige que la autoridad nacional competente evalúe las repercusiones del proyecto en el lugar Natura 2000 considerado teniendo en cuenta los objetivos de conservación de ese lugar y tomando en consideración las medidas de protección integradas en el citado proyecto dirigidas a evitar o reducir los eventuales efectos perjudiciales causados directamente en éste a fin de garantizar que no afecte a la integridad del referido lugar.

(29) En cambio, las medidas de protección previstas por un proyecto cuyo objeto sea compensar los efectos negativos de éste en un lugar Natura 2000, no pueden ser tomados en consideración en la evaluación de las repercusiones del aludido proyecto, prevista en el referido artículo 6, apartado 3.

Las medidas planteadas no pretenden evitar ni reducir los efectos significativos negativos provocados directamente en este tipo de hábitat por el proyecto de trazado de la autopista A2, sino que persiguen compensar con posterioridad dichos efectos. En consecuencia, no pueden garantizar que el proyecto no afecte a la integridad del citado lugar en el sentido del art. 6.3 de la Directiva Hábitats. Además añade el Tribunal que, en general,

(32)... los eventuales efectos positivos de la creación futura de un nuevo hábitat, que pretende compensar la pérdida de superficie y de calidad de ese mismo tipo de hábitat en un lugar protegido, aun cuando tuviera una superficie mayor y de mejor calidad, son difícilmente previsibles y, en cualquier caso, sólo serán visibles dentro de algunos años (...).

En consecuencia, el Tribunal afirma que la Directiva Hábitats no permite compensar con posterioridad los efectos negativos de una actuación en una zona de especial conservación. Sólo cuando, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación realizada de conformidad con el art. 6.3 de la Directiva Hábitats, debiera realizarse un plan o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, y cuando no existan soluciones alternativas, el Estado miembro deberá tomar cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida, en virtud del art. 6.4 de la Directiva. Tal afirmación debe interpretarse teniendo en cuenta que, con carácter general, los proyectos que afecten de manera significativa a un hábitat protegido no deben ser autorizados, recurriendo si es necesario al principio de cautela, lo cual afianza el supuesto excepcional de las medidas compensatorias. Por otro lado el Tribunal pone en duda la propia eficacia de las medidas compensatorias ya que en ningún caso evitan el daño causado por un plan o proyecto en la integridad del hábitat, sino que intentan paliar los efectos negativos una vez generados. A esto hay que añadir la dificultad de sustituir un hábitat deteriorado, y en el gran riesgo que implica de pérdida de biodiversidad, motivos por los que se debe limitar el uso de medidas compensatorias a supuestos verdaderamente excepcionales.

6. ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

En relación al acceso a la justicia en materia medioambiental, resulta de gran interés la Sentencia de 15 de octubre de 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683) que declara el incumplimiento de la República Federal Alemana de las obligaciones que se establecen en el art. 11 de la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y el art. 25 de la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). La Comisión acusa a la República Federal Alemana de limitar: (1) la anulación de las decisiones administrativas sujetas a la Directiva 2011/92 y a la Directiva 2010/75, únicamente a los supuestos en los que se demuestre la lesión de un derecho subjetivo; (2) la anulación de las decisiones por vicios de procedimiento, a los supuestos de omisión de la evaluación o del examen previo del impacto medioambiental y a los supuestos en los que el demandante acredite una relación de causalidad entre el vicio de procedimiento y el resultado de la decisión, así como la afectación de la posición jurídica del demandante; (3) la legitimación activa y el alcance del control jurisdiccional, a las objeciones que ya se hayan formulado dentro del plazo concedido en el procedimiento administrativo que condujo a la adopción de la decisión; (4) en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, la legitimación activa de las asociaciones medioambientales, a la invocación de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares; (5) en los procedimientos iniciados después del 25 de junio de 2005 y concluidos antes del 12 de mayo de 2011, el alcance del control jurisdiccional instado mediante los recursos interpuestos por asociaciones medioambientales, a la observancia de las disposiciones jurídicas que confieren derechos a los particulares; y (6) al excluir en general del ámbito de aplicación de la legislación alemana los procedimientos administrativos iniciados antes del 25 de junio de 2005. De la propia enumeración de las denuncias de incumplimiento invocadas por la Comisión puede deducirse la extensión y el valor de esta sentencia, en la que el TJUE se pronuncia sobre la legitimación y el ámbito del recurso frente a decisiones administrativas de las autoridades públicas relacionadas con el medio ambiente. El Tribunal da la razón a la República Federal Alemana en el primero de los supuestos.

(32) ...puesto que el Estado miembro interesado puede someter, en virtud de las disposiciones antes mencionadas de las Directivas 2011/92 y 2010/75, la admisibilidad de los recursos interpuestos por particulares contra las decisiones, actos u

omisiones que entran en el ámbito de aplicación de esas Directivas a condiciones, como es la exigencia de una lesión de un derecho subjetivo, ese Estado miembro también está facultado para prever que la anulación de una decisión administrativa por el tribunal competente requiere la vulneración de un derecho subjetivo del que sea titular el demandante.

Asimismo considera que la República Federal Alemana no ha incumplido las previsiones de las Directivas mencionadas al limitar la anulación de las decisiones por vicios de procedimiento a los supuestos en los que el demandante acredite una relación de causalidad entre el vicio de procedimiento y el resultado de la decisión, así como la afectación de la posición jurídica del demandante. Expone el Tribunal (apartados 63 y 64) que cuando una medida de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente está afectada por un vicio de procedimiento, la decisión adoptada al término de ese procedimiento únicamente puede ser anulada por el tribunal nacional que conozca del asunto si ese vicio de procedimiento vulnera un derecho subjetivo del demandante. La normativa alemana exige que el tribunal nacional constate esa vulneración antes de poder acordar en su caso la anulación de la decisión administrativa impugnada, lo cual no es contrario al artículo 11 de la Directiva 2011/92 ni al artículo 25 de la Directiva 2010/75.

Sin embargo, el TJUE estima las restantes alegaciones de la Comisión y, en consecuencia, condena a la República Federal Alemana por incumplimiento de todos los demás aspectos mencionados. Afirma el Tribunal que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 no limita de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar un recurso judicial por vicio de procedimiento, por lo que no es posible que lo limite el derecho alemán a los supuestos en los que se hayan omitido totalmente una evaluación o un examen previo de las repercusiones sobre el medio ambiente. Excluir esta aplicabilidad en el supuesto de que la evaluación de impacto ambiental pese a haberse realizado incurriera en vicios, incluso graves, privaría a la Directiva de lo esencial de su efecto útil y, en consecuencia, tal exclusión sería contraria al objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia.

Tampoco es conforme con la Directiva la limitación de la legitimación activa y la amplitud del control jurisdiccional a las objeciones manifestadas durante el procedimiento administrativo. Tal limitación no se justifica, como pretende la República Federal Alemana, en el respeto a la seguridad jurídica, ni en los argumentos basados en la eficacia de los procedimientos administrativos, puesto que para asegurar tal eficacia el legislador nacional tiene la libertad de prever reglas procesales específicas.

Resulta también contraria a las previsiones de las Directivas la limitación en el tiempo de la legitimación de las asociaciones de defensa del medio ambiente y del alcance del control de legalidad únicamente a los recursos fundados en la infracción de disposiciones del Derecho nacional que confieran derechos a los particulares. Las asociaciones deben estar facultadas necesariamente para invocar en vía judicial las normas de Derecho nacional que aplican la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, así como las normas del Derecho de la Unión sobre el medio ambiente que tienen efecto directo.

Finalmente, el argumento de la República Federal Alemana de que las limitaciones temporales de aplicación de la ley de disposiciones complementarias sobre los recursos en materia de medio ambiente eran necesarias para respetar el principio de fuerza de cosa juzgada en relación con los procedimientos administrativos que han adquirido fuerza ejecutiva debe también desestimarse.

En la sentencia de 16 de abril de 2015 (C-570/13, EU:C:2015:231) el Tribunal resuelve otra cuestión prejudicial planteada sobre la interpretación del artículo 11 de la Directiva 2011/92/CE. Dicha petición se presentó en el marco de un litigio originado en Austria en relación a 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 recurrente. En esencia se pregunta si es conforme al art. 11 de la Directiva la normativa austriaca que niega a los vecinos el derecho a recurrir la decisión administrativa de no someter a evaluación de impacto ambiental (en adelante EIA) el mencionado proyecto.

(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).

El artículo 11.1 de la Directiva 2011/92 reproduce en términos prácticamente idénticos el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus, por lo que debe interpretarse a la luz de los objetivos de dicho Convenio. Para ello el Tribunal puede tomar en consideración las indicaciones que figuran en la

Guía de aplicación del Convenio (véase, en este sentido, la sentencia Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 28). Según dicha Guía las dos opciones en cuanto a la admisibilidad de los recursos a las que se refiere el artículo 9.2 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.

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”. Sin embargo, ese margen de apreciación tiene sus límites en el respeto del objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia. En consecuencia, las disposiciones del artículo 11 de la Directiva 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 la Directiva no pueden interpretarse de manera restrictiva. A tenor de la normativa austriaca, parece que las personas comprendidas en el concepto de “vecino” pueden formar parte del “público interesado”, en el sentido del artículo 1.2 de la Directiva 2011/92.

(42) ... 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.

En consecuencia el TJUE manifiesta que “esta exclusión casi general restringe el alcance del citado artículo 11, apartado 1, y es, por lo tanto, incompatible con la Directiva 2011/92” (43).

(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

