

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA (pp. 2-21)

ANTONIO CARDESA SALZMANN

Investigador postdoctoral

CEDAT / Universitat Rovira i Virgili

Sumario: 1. Consideraciones introductorias. 2. Recursos por incumplimiento (artículo 258 TFUE). 3. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE). 3.1. Organismos genéticamente modificados. 3.2. Evaluación del impacto de determinados proyectos en el medio ambiente. 3.3. Hábitats. 3.4. Residuos peligrosos. 3.5. Acceso a la información, participación en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

1. Consideraciones introductorias

En el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2012 y el 30 de junio de 2013, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado sentencia en quince asuntos relacionados con el Derecho ambiental. Entre ellas, siete fueron dictadas en el marco de procedimientos incoados por la Comisión Europea sobre la base del artículo 258 TFUE, en relación con el incumplimiento por parte de distintos Estados miembros de actos legislativos de la Unión Europea que tienen por objeto la protección del medio ambiente. Las diez restantes, fueron dictadas en respuesta a peticiones de decisión prejudicial remitidas al Tribunal de Justicia por órganos jurisdiccionales nacionales en relación con la interpretación de distintas disposiciones del Derecho de la Unión Europea en materia de protección medioambiental.

2. Recursos por incumplimiento (artículo 258 TFUE)

En su sentencia de 19 de diciembre de 2012 (as. C-68/11), el TJUE declaró el incumplimiento de Italia en el asunto, al no asegurarse de que, para los años 2006 y 2007, las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente no rebasen los valores límite establecidos en el art. 5.1 de la Directiva 1999/30¹ en diversas regiones y ciudades italianas. Ese mismo día, el TJ también declaró el incumplimiento de Irlanda (as. C-374/11) por no adoptar las medidas necesarias para ejecutar la sentencia de 29 de octubre de 2009, Comisión c. Irlanda (C-188/08).

Por otro lado, el TJ dictó sentencia el 7 de febrero de 2013, declarando el incumplimiento de Grecia (as. C-517/11) por no haber tomado las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats naturales y hábitats de especies para las que la zona de protección especial GR 1220009 fue presentada, y no establecer un sistema de recolección y tratamiento de aguas residuales residuos urbanos para el Gran

¹ Directiva 1999/30/CE del Consejo de 22 de abril de 1999 relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO L 163 de 29 de junio de 1999, pp. 41-60).

Langadas. la República Helénica ha incumplido, respectivamente, sus obligaciones en virtud del art 6.2, en relación con el art. 7 de la Directiva 92/43/CEE², y sus obligaciones en virtud de los artículos 3 y 4, apartados 1 y 3 del Directiva 91/271/CEE³.

En su sentencia de 11 de abril de 2013 (as. C-158/12), el TJUE vuelve a declarar un incumplimiento por parte de Irlanda, al no haber emitido las autorizaciones para la explotación de trece instalaciones de cría de cerdos y aves de corral, de conformidad con los artículos 6 y 8 de la Directiva 2008/1⁴, y no poder garantizar así que dichas instalaciones funcionen de acuerdo con los estándares fijados en la Directiva.

La sentencia de 25 de abril de 2013 (as. C-331/11) declara el incumplimiento del art. 14 de la Directiva 1999/31⁵ por parte de Eslovaquia, al autorizar la operación del vertedero Žilina-Považský Chlmec sin plan de desarrollo y en ausencia de una decisión definitiva sobre el funcionamiento continuo en el marco de un plan de manejo aprobado.

Por último, el 13 de junio de 2013, el TJUE declaró el incumplimiento de la República de Italia por falta de transposición correcta de la Directiva 2002/91⁶ y la no transposición en plazo de la Directiva 2010/31/UE⁷. En esa misma fecha, el TJ también declara el incumplimiento de la Directiva 91/676/CEE⁸ por parte de Francia (as. C-193/12) al no designar como zonas vulnerables varias zonas caracterizados por la presencia de las aguas superficiales y de las masas de aguas subterráneas afectadas o en riesgo de ser, por niveles excesivos de nitratos y / o en áreas de eutrofización.

² Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22 de julio de 1992, pp. 7-50).

³ Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO L 135 de 30 de mayo de 1991, pp. 40-52).

⁴ 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 (Versión codificada) (DO L 24 de 29 de enero de 2008, pp. 8-29).

⁵ Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182 de 16 de julio de 1999, pp. 1-19).

⁶ Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 1 de 4 de enero de 2003, pp. 65-71).

⁷ Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios (DO L 153 de 18 de junio de 2010, pp. 13-35).

⁸ Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31 de diciembre de 1991, pp. 1-8).

3. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE)

3.1. Organismos genéticamente modificados

En su auto de 8 de mayo de 2013, relativo al *asunto Giorgio Fidenato* (as. C-542/12), el Tribunal de Justicia resolvió una petición de decisión prejudicial del Tribunal de Pordenone en Italia, en el que solicitaba la interpretación del artículo 26bis de la Directiva 2001/18/CE⁹. Esta petición se formuló en el marco de un proceso penal incoado contra Giorgio Fidenato por el cultivo de maíz genéticamente modificado de la variedad MON 810 sin haber recabado previamente la autorización administrativa correspondiente según la legislación italiana.

En su contestación, el TJUE mantiene su línea jurisprudencial habitual en este tipo de casos al establecer que el Derecho de la Unión se opone a que se someta a procedimientos nacionales de autorización previa del cultivo de organismos genéticamente modificados —como el maíz MON 810—, cuyo cultivo y comercialización han sido autorizados en virtud del art. 20 del Reglamento (CE) n° 1829/2003¹⁰ y que han sido incluidos en el catálogo común de variedades de especies de plantas agrícolas previsto en la Directiva 2002/53/CE¹¹.

En este sentido, considera el TJUE que el art. 26bis de la Directiva 2001/18 debe interpretarse en el sentido que no permite a un Estado miembro someter el cultivo de dichas variedades de organismos genéticamente modificados a procedimientos de autorización previa cuya finalidad sea establecer medidas de coexistencia que pretendan evitar la presencia accidental de organismos genéticamente modificados en otros cultivos.

⁹ Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo (DO L 106 de 17 de abril de 2001, pp. 1-39).

¹⁰ Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente (DO L 268 de 18 de octubre de 2003, pp. 1-23).

¹¹ Directiva 2002/53/CE del Consejo, de 13 de junio de 2002, referente al catálogo común de las variedades de las especies de plantas agrícolas (DO L 193 de 20 de julio de 2002, pp. 1-11).

3.2. Evaluación del impacto de determinados proyectos en el medio ambiente

Durante el período comprendido en la presente crónica, el TJUE ha dictado varias sentencias prejudiciales relativas a la interpretación del Derecho derivado de la Unión Europea relativo a la evaluación del impacto ambiental de determinados proyectos.

En su sentencia de 14 de marzo de 2013, *Jutta Leth c. Republik Österreich y Land Niederösterreich* (as. C-420/11), la Sala Cuarta resolvió una petición de decisión prejudicial del Oberstes Gerichtshof (Tribunal Supremo) austríaco relativa a la interpretación del artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE¹², planteada en el marco de un litigio entre la Sra. Leth, por un lado, y la República de Austria y el Land Niederösterreich (Land de Baja Austria), por otro, en relación con su solicitud dirigida, por una parte, a obtener la reparación del perjuicio patrimonial que afirma haber sufrido debido a la disminución del valor de su casa utilizada como vivienda a raíz de la ampliación del aeropuerto de Viena-Schwechat y, por otra parte, a que se declare la responsabilidad de los demandados en el litigio principal por perjuicios futuros.¹³ En particular, el Tribunal Supremo austríaco solicitaba saber lo siguiente:

“¿Debe interpretarse el artículo 3 de la Directiva 85/337 [...], en el sentido de que:

- 1) el concepto de “bienes materiales” comprende sólo su esencia o también su valor;
- 2) la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente sirve también para la protección de los particulares frente a un perjuicio patrimonial producido por la disminución del valor de un inmueble?”¹⁴.

A este respecto, el TJUE resolvió que el art. 3 de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, tal como se prevé en dicho artículo, no incluye la evaluación de las repercusiones del proyecto de que se trate sobre el valor de bienes materiales. No obstante, los perjuicios patrimoniales, en la medida en que sean consecuencia

¹² 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 de 5 de julio de 1985, pp. 40-48; edición especial en español: Capítulo 15 Tomo 6, pp. 9-17).

¹³ Sentencia, párr. 1-2.

¹⁴ *Ibid*, párr. 18.

económica directa de las repercusiones sobre el medio ambiente de un proyecto público o privado, están amparados por el objetivo de protección perseguido por dicha Directiva.

La circunstancia de que no se haya realizado una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, incumpliendo las exigencias de dicha Directiva, no confiere, en principio, por sí misma a un particular, según el Derecho de la Unión y sin perjuicio de normas del Derecho nacional menos restrictivas en materia de responsabilidad del Estado, el derecho a obtener la reparación de un perjuicio puramente patrimonial causado por una disminución del valor de su bien inmueble generada por las repercusiones sobre el medio ambiente del citado proyecto. No obstante, corresponde al juez nacional comprobar si se cumplen las exigencias del Derecho de la Unión aplicables al derecho a obtener una reparación, en particular, la existencia de una relación de causalidad directa entre la violación alegada y los daños sufridos¹⁵.

Una semana más tarde, en su sentencia de 21 de marzo de 2013, *Salzburger Flughafen GmbH c. Umweltsenat, Landesumweltschutzbehörde Salzburg y Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie* (as. C-244/12), la Sala Quinta volvía a resolver una petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof austriaco relativa a varias disposiciones de la Directiva 85/337. La petición se presentó en el marco de un litigio entre Salzburger Flughafen (aeropuerto de Salzburgo) y el Umweltsenat (organismo administrativo de apelación competente en materia medioambiental), en relación con la obligación de someter a evaluación de impacto ambiental determinados proyectos de ampliación de la infraestructura del aeropuerto¹⁶. El Verwaltungsgerichtshof planteó las siguientes cuestiones:

“1) ¿Se opone la Directiva 85/337 [...] a una normativa nacional que, en el caso de las obras de infraestructura de un aeropuerto (ajenas a la pista) consistentes en construir una terminal y en ampliar la zona aeroportuaria para construir otras instalaciones (en concreto, hangares, almacenes y zonas de estacionamiento), sólo obliga a una evaluación de impacto ambiental cuando tales obras puedan incrementar en un mínimo de 20.000 las operaciones aéreas anuales?”

¹⁵ *Ibíd*, párr. 49.

¹⁶ Sentencia, párr. 1-2.

Si se responde afirmativamente a la primera cuestión:

2) De no existir normas nacionales, ¿la Directiva 85/337 exige y permite, en virtud de su efecto directo (habida cuenta de los objetivos que persigue y de los criterios que figuran en su anexo III), evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente del proyecto expuesto en la primera cuestión, incluido en el anexo II?¹⁷.

A este respecto, el TJUE consideró que los arts. 2.1 y 4.2, letra b), y 4.3 de la Directiva 85/337 se oponen a una normativa nacional que, en el caso de los proyectos que modifican la infraestructura de un aeropuerto incluidos en el anexo II de la misma Directiva, únicamente obliga a una evaluación de impacto ambiental cuando tales proyectos puedan incrementar el número de operaciones aéreas en un mínimo de 20.000 anuales.

Asimismo, cuando un Estado miembro, con arreglo al art 4.2, letra b) de la Directiva establece, por lo que respecta a los proyectos incluidos en su anexo II, un umbral como el controvertido en el litigio principal, que es incompatible con las obligaciones previstas en los artículos 2.1, y 4.3 de dicha Directiva, las disposiciones de los arts. 2.1, 4.2, letra a), y 4.3 producen un efecto directo que implica que las autoridades nacionales competentes deben garantizar que se examine en primer lugar si los proyectos de que se trata pueden tener repercusiones importantes en el medio ambiente y, en caso afirmativo, que se efectúe a continuación una evaluación de tales repercusiones¹⁸.

Además, en su sentencia de 18 de abril de 2013, *L. c. M.* (as. C-463/11), la Sala Cuarta del TJUE volvió a pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial planteada por el *Verwaltungsgerichtshof* de Baden-Württemberg (Alemania) relativa a la interpretación del art. 3, apartados 4 y 5, de la Directiva 2001/42/CE¹⁹. Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre un particular y un municipio en relación con la eficacia jurídica de un plan urbanístico elaborado sin realizar una

¹⁷ *Ibíd*, párr. 25.

¹⁸ *Ibíd*, párr. 49.

¹⁹ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO L 197 de 21 de julio de 2001, pp. 30-37).

evaluación medioambiental en los términos contemplados en dicha Directiva²⁰. El tribunal alemán planteó la siguiente cuestión²¹:

“¿Se excede un Estado miembro de los límites del margen de apreciación que le confiere el artículo 3, apartado 4 y 5, de la [Directiva] cuando, para los planes urbanísticos de un municipio que determinan el uso de pequeñas superficies a nivel local y establecen el marco para la futura aprobación de proyectos pero no están comprendidos en el artículo 3, apartado 2, de la [Directiva], tras definir un tipo especial de planes urbanísticos, caracterizados por un valor máximo de la superficie y por un requisito cualitativo y observando los criterios pertinentes del anexo II de la Directiva, dispone que, en la elaboración de tal plan urbanístico, no se apliquen las disposiciones de procedimiento relativas a la evaluación medioambiental que rigen para los planes urbanísticos y, por otro lado, establece que, para la eficacia jurídica de un plan urbanístico del tipo especial, es irrelevante una infracción de dichas disposiciones de procedimiento consistente en que el municipio haya valorado incorrectamente el requisito cualitativo?”

El TJUE consideró que, en esencia, el Verwaltungsgerichtshof de Baden-Württemberg deseaba saber si el art 3.5 de la Directiva, en relación con el apartado 4 de ese mismo artículo, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional a tenor de la cual la infracción de un requisito cualitativo, exigido por la norma de transposición de dicha Directiva para dispensar a la adopción de un plan urbanístico de un tipo especial de una evaluación medioambiental en virtud de la referida Directiva, es irrelevante para la eficacia jurídica de dicho plan²². A este respecto, el TJUE declaró que el art. 3.5, en relación con el art. 3.4 de la Directiva 2001/42, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, a tenor de la cual la infracción de un requisito cualitativo, exigido por la norma de transposición de dicha Directiva para dispensar a la adopción de un plan urbanístico de un tipo especial de una evaluación medioambiental en virtud de la referida Directiva, es irrelevante para la eficacia jurídica de dicho plan²³.

²⁰ Sentencia, párr. 1-2.

²¹ *Ibid.*, párr. 25.

²² *Ibid.*, párr. 36.

²³ *Ibid.*, párr. 46.

3.3. *Hàbitats*

En su sentencia de 11 de abril de 2013, relativa al asunto *Peter Sweetman, Ireland, Attorney General y Minister for the Environment, Heritage and Local Government c. An Bord Pleanála* (as. C-258/11) la Sala Tercera del TJUE resolvió una petición de decisión prejudicial sobre la interpretación del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE²⁴. Esta petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Sweetman, Ireland, el Attorney General y el Minister for the Environment, Heritage and Local Government, por un lado, y el An Bord Pleanála (Consejo nacional de ordenación del territorio), apoyado por el Galway County Council y el Galway City Council, por otro, en relación con la decisión del An Bord de autorizar el proyecto de la carretera de circunvalación de la ciudad de Galway²⁵. El Tribunal Supremo irlandés planteó las siguientes cuestiones prejudiciales²⁶:

“1) ¿Cuáles son los criterios jurídicos que debe aplicar la autoridad competente para valorar la posibilidad de que un plan o proyecto como el descrito en el artículo 6, apartado 3, de la [Directiva sobre los hábitats] cause “perjuicio a la integridad del lugar”?

2) ¿Tiene la aplicación del principio de cautela como consecuencia que ese plan o proyecto no pueda ser autorizado si, en caso de aprobarse, pudiera causar la pérdida permanente e irrecuperable de la totalidad o parte del hábitat en cuestión?

3) ¿Cuál es la relación, en caso de que exista, entre el artículo 6, apartado 4, [de esta Directiva] y la adopción de la decisión, en virtud del [citado] artículo 6, apartado 3, de que el plan o el proyecto no causará ningún perjuicio a la integridad del lugar en cuestión?”.

En su sentencia, el TJUE sostiene que el art. 6. 3 de la Directiva 92/43/CEE debe interpretarse en el sentido de que un plan o un proyecto sin relación directa con la gestión de un lugar o que no sea necesario para ésta causará perjuicio a la integridad de dicho lugar si puede impedir el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un hábitat natural prioritario cuya conservación haya justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de

²⁴ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22 de julio de 1992, pp. 7-50)..

²⁵ Sentencia, párr. 2.

²⁶ *Ibíd*, párr. 18.

lugares de importancia comunitaria, en el sentido de esta Directiva. A los efectos de esta apreciación procede aplicar el principio de cautela²⁷.

3.4. Residuos peligrosos

En su sentencia de 7 de marzo de 2013, relativa al asunto *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri –vastuualue c. Lapin luonnonsuojelupiiri ry* (as. C-358/11), la Sala Segunda del TJUE resolvió una petición de decisión prejudicial relativa a la interpretación de la Directiva 2008/98/CE²⁸ y del Reglamento (CE) nº 1907/2006²⁹. La cuestión prejudicial se planteó en el marco de un litigio entre la Oficina central de Laponia para actividades económicas, transporte y medio ambiente, sección de transporte e infraestructuras y la Federación para la protección del medio ambiente en Laponia, acerca de la ejecución de obras de reparación de un sendero que comprenden pasarelas cuya base está constituida por antiguos postes de telecomunicaciones de madera tratados con una solución CCA (cobre-cromo-arsénico).

El TJUE declaró que:

“1) El Derecho de la Unión no excluye por principio que un residuo considerado peligroso pueda dejar de ser un residuo a efectos de la Directiva 2008/98/CE, si una operación de valorización permite hacerlo utilizable sin poner en peligro la salud humana y sin dañar el medio ambiente, y si además no consta que el poseedor del objeto considerado se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse de él, en el sentido del artículo 3, punto 1, de la misma Directiva, lo que incumbe verificar al tribunal remitente.

2) El Reglamento (CE) nº 1907/2006, toda vez que autoriza la utilización con sujeción a ciertas condiciones de la madera tratada con una solución CCA, debe

²⁷ *Ibid*, párr. 49.

²⁸ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO L 312 de 22 de noviembre de 2008, pp. 3-30).

²⁹ Reglamento (CE) nº 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 1488/94 de la Comisión así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO L 396 de 30 de diciembre de 2006, pp. 1-852).

interpretarse en el sentido de que es relevante en circunstancias como las del litigio principal para determinar si esa madera puede dejar de ser un residuo porque, si se cumplieran esas condiciones, su poseedor no estaría obligado a desprenderse de él, en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98.

3) Los artículos 67 y 128 del Reglamento nº 1907/2006, en su versión resultante del Reglamento nº 552/2009, deben interpretarse en el sentido de que el Derecho de la Unión lleva a cabo una armonización de las exigencias relativas a la fabricación, la comercialización o el uso de una sustancia como la propia de los compuestos del arsénico, que es objeto de una restricción en virtud del anexo XVII de ese Reglamento.

4) El anexo XVII, punto 19, apartado 4, letra b), del Reglamento nº 1907/2006, en su versión resultante del Reglamento nº 552/2009, que enumera las aplicaciones para las que, en concepto de excepción, se puede utilizar la madera tratada con una solución CCA, debe interpretarse en el sentido de que la enumeración contenida en esa disposición tiene un carácter exhaustivo y la referida excepción no puede por tanto aplicarse a supuestos diferentes de los previstos en ella. Corresponde al tribunal remitente comprobar si, en las circunstancias del asunto principal, la utilización de los postes de telecomunicaciones de que se trata para servir como soporte a pasarelas está comprendida efectivamente entre las aplicaciones enumeradas en esa disposición.

5) Las disposiciones del anexo XVII, punto 19, apartado 4, letra d), segundo guión, del Reglamento nº 1907/2006, en su versión resultante del Reglamento nº 552/2009, según las que la madera tratada con una solución CCA no debe utilizarse en ninguna aplicación que suponga un riesgo de contacto repetido con la piel, deben interpretarse en el sentido de que la prohibición referida debe aplicarse en cualquier situación que muy probablemente implique un contacto repetido de la piel con la madera tratada, probabilidad que ha de deducirse de las condiciones concretas de utilización normal de la aplicación para la que se haya empleado esa madera, lo que corresponde apreciar al tribunal remitente³⁰.

³⁰ Sentencia, párr. 65.

3.5. Acceso a la información, participación en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente

En el período comprendido en la presente crónica, el TJUE ha dictado dos sentencias prejudiciales relativas a esta materia.

A. Sentencia del TJUE de 15 de enero de 2013 (Gran Sala), *Jozef Kriznan y otros c. Slovenská inšpekcia životného prostredia* (as. C-416/10)

El 15 de enero de 2013 el TJUE, en su formación de Gran Sala, dictó sentencia en el asunto *Jozef Kriznan y otros c. Slovenská inšpekcia životného prostredia* (as. C-416/10)³¹. Este pronunciamiento de la Gran Sala trae causa de una cuestión prejudicial planteada por el *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (Tribunal Supremo de la República Eslovaca), en la que solicitaba una interpretación del artículo 267 TFUE, así como la interpretación de determinadas disposiciones de la Directiva 85/337/CEE³² y de la Directiva 96/61/CE³³ en relación con las obligaciones que se derivan para la Unión Europea y sus Estados miembros del Convenio de Aarhus de 1998³⁴.

A.1. El litigio principal

En el litigio principal se enfrentan cuarenta y cuatro vecinos residentes en Pezinok, apoyados por el ayuntamiento de dicha localidad, a la *Slovenská inšpekcia životného*

³¹ Sentencia del TJUE de 15 de enero de 2013 (Gran Sala), *Jozef Kriznan y otros c. Slovenská inšpekcia životného prostredia* (as. C-416/10).

³² 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 de 5 de julio de 1985, pp. 40-48; edición especial en español: Capítulo 15 Tomo 6, pp. 9-17).

³³ Directiva 96/61/CE del Consejo de 24 de septiembre de 1996 relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257 de 10 de octubre de 1996, p. 26-40). Esta directiva fue derogada y sustituida por 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 (versión codificada) (DO L 24 de 29 de enero de 2008, pp. 8-29), que a su vez quedará derogada y sustituida a partir del 1 de enero de 2014 por la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334 de 17 de diciembre de 2010, pp. 17-119).

³⁴ Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 124 de 17 de mayo de 2005, p. 1-3).

prostredia (inspección ambiental eslovaca), coadyuvada por la empresa *Ekologická skládka as*. Las partes demandantes en el litigio principal impugnaron el permiso integrado concedida por la inspección ambiental eslovaca a dicha empresa para la instalación y explotación de un vertedero en la antigua extracción de tierras *Nová jama*, situada en el término municipal de Pezinok. Alegaban vicios en su tramitación, al haberse sustraído aspectos sustanciales del proceso de consulta a la ciudadanía exigido por la Directiva 96/61, el Convenio de Aarhus, y la legislación eslovaca de transposición³⁵. En particular, los demandantes aducían que la empresa solicitante no había incluido en su solicitud de permiso integrado la decisión de urbanismo sobre la implantación del vertedero en *Nová jama*, adoptada por el ayuntamiento de Pezinok en noviembre de 2006, y que una vez subsanado este defecto, la inspección ambiental eslovaca calificó dicha información de secreto empresarial a solicitud de *Ekologická skládka as*, sustrayéndola por consiguiente del proceso de consulta.

Rechazado el recurso en vía administrativa, las partes demandantes acudieron a la vía contencioso-administrativa, donde el *Krajský súd Bratislava* (Tribunal regional de Bratislava) también desestimó el recurso en diciembre de 2008. No obstante, en abril de 2009, el Tribunal Supremo eslovaco suspendió provisionalmente la ejecución de la permiso integrado concedida a *Ekologická skládka as*. En su sentencia de mayo de 2009, el Tribunal Supremo estimó el recurso y anuló la permiso integrado, al apreciar que las autoridades competentes no habían respetado las reglas relativas a la participación del público interesado en la tramitación y que no se había evaluado suficientemente el impacto ambiental de la instalación del vertedero³⁶.

A su vez, en mayo de 2010, el *Ústavný súd Slovenskej republiky* (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca) anuló la sentencia del Tribunal Supremo otorgando amparo a *Ekologická skládka as*, al considerar que el Tribunal Supremo había conculcado sus derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la propiedad reconocidos en la Constitución eslovaca, así como el derecho al goce de sus bienes reconocido en el art. 1 del Protocolo núm. 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Asimismo, el Tribunal Constitucional estableció que el Tribunal Supremo había infringido el principio de congruencia procesal al haberse pronunciado sobre la insuficiencia de la evaluación del impacto ambiental de la actividad objeto de permiso

³⁵ Sentencia, párr. 26-35.

³⁶ *Ibíd*, párr. 41.

integrado, sin que este extremo hubiese sido alegado por las partes demandantes³⁷. En estas circunstancias, el asunto fue devuelto al Tribunal Supremo, que decidió elevar cinco cuestiones prejudiciales al TJUE.

A.2. Primera cuestión prejudicial

Ante las características tan peculiares del recorrido del asunto por las distintas instancias jurisdiccionales eslovacas, la primera cuestión planteada por el Tribunal Supremo tenía por objeto la interpretación del art. 267 TFUE en relación con la obligación de los tribunales nacionales, contra cuyas decisiones no quepa ulterior recurso judicial de Derecho interno, de someter cuestiones prejudiciales al TJUE. Según el tenor de la cuestión planteada,

“Le droit [de l’Union] (concrètement, l’article 267 TFUE) permet-il, ou impose-t-il, à la juridiction suprême d’un État membre de saisir ‘d’office’ la [Cour] d’une question préjudicielle également à un stade de la procédure judiciaire où la Cour constitutionnelle a cassé l’arrêt de la juridiction suprême, qui était fondé avant tout sur l’application du cadre [de droit de l’Union] relatif à la protection de l’environnement, en imposant l’obligation de s’en tenir aux positions juridiques de la Cour constitutionnelle fondées sur la violation des droits constitutionnels procéduraux et matériels de la personne participant à la procédure sans tenir compte de la portée [en droit de l’Union] de l’affaire examinée, c’est-à-dire lorsque la Cour constitutionnelle, siégeant en tant que juridiction de dernière instance, n’a pas conclu dans cette procédure à la nécessité de saisir la [Cour] d’une question préjudicielle et a exclu à titre préjudiciel l’application du droit à un environnement adéquat et à sa protection dans l’affaire examinée?”.

A este respecto, el TJUE interpreta el art. 267 TFUE en el sentido que el Tribunal Supremo está obligado a solicitar la interpretación prejudicial de disposiciones de Derecho de la Unión cuando constata que el fondo del litigio implica o podría llegar a implicar su aplicación, y dicho órgano jurisdiccional tiene dudas sobre su alcance o significado. En este contexto, el TJUE considera que la posibilidad de que las decisiones del Tribunal Supremo sean susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional para el examen de una eventual violación de derechos

³⁷ *Ibíd*, párr. 43-44.

fundamentales reconocidos en la Constitución nacional o un tratado internacional no impide que el Tribunal Supremo sea calificado de “órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno” a los efectos del párrafo tercero del art. 267 TFUE³⁸. En la línea de su jurisprudencia constante sobre la primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho interno de los Estados miembros, el TJUE considera además que cualquier norma de Derecho interno, en virtud de la cual las apreciaciones realizadas por una jurisdicción superior vinculan a otra jurisdicción nacional, no puede privar a ésta última de la facultad u obligación de elevar al TJUE cuestiones prejudiciales de interpretación del Derecho de la Unión relevante para dichas apreciaciones. Todo órgano jurisdiccional nacional debe ser libre de acudir en vía prejudicial al TJUE cuando considera que las apreciaciones jurídicas realizadas por instancias jurisdiccionales superiores podrían llevarle a dictar resoluciones contrarias al Derecho de la Unión³⁹.

A.3. Segunda cuestión prejudicial

Mediante su segunda cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo deseaba saber si la Directiva 96/61 debe ser interpretada en el sentido que exige que el público interesado tenga acceso, desde el principio del procedimiento de permiso de un vertedero, a una decisión de urbanismo sobre la implantación de dicha instalación. Asimismo, preguntaba si la denegación del acceso a dicha decisión puede ser justificada mediante la invocación del secreto empresarial o si, en caso contrario, puede ser regularizada ofreciendo acceso a la misma en el marco del procedimiento administrativo de segunda instancia⁴⁰.

En su contestación a esta cuestión, el TJUE puso en valor el hecho que —según se desprendía del relato de los hechos realizado por el tribunal remitente— la decisión de urbanismo sobre la implantación del vertedero constituía una de las piezas clave para la adopción de la decisión final sobre la permiso integrado. En particular, no sólo considera el TJUE que la legislación nacional exigía su inclusión en el pliego de la solicitud, sino que además dicha decisión comprendía informaciones sobre el impacto

³⁸ *Ibíd*, párr. 72.

³⁹ *Ibíd*, párr. 68.

⁴⁰ *Ibíd*, párr. 74.

del proyecto sobre el medio ambiente, las condiciones impuestas al concesionario de la explotación para limitar ese impacto, las objeciones planteadas por las partes personadas en el procedimiento urbanístico, así como las razones que motivaron las opciones tomadas por las autoridades competentes para adoptar esa decisión urbanística. Por sí solas, estas consideraciones demostrarían que dicha decisión contiene informaciones relevantes desde el punto de vista del art. 15 y el anexo V de la Directiva 96/61 y que, por consiguiente, debería ser accesible al público interesado a los efectos de su consulta y participación en el trámite del procedimiento de permiso integrado⁴¹.

A este respecto, el TJUE reconoce el art. 15.4 de la Directiva 96/61, en relación con el art. 4.2, d) de la Directiva 2003/4/CE⁴², permite entender que la protección de los secretos comerciales e industriales constituye un fin lícito para limitar el acceso del público a la información medioambiental. Sin embargo, considera que aún en el supuesto que, de manera muy excepcional, una decisión en materia de urbanismo pudiese contener algún elemento con información comercial e industrial de carácter sensible, ello no justifica per se la denegación de acceso del público al resto de la información en ella contenida. Este razonamiento lleva al TJUE a afirmar que

“il est constant, en l’espèce, que la protection de la confidentialité de telles informations a été utilisée, en violation de l’article 4, paragraphe 4, de la directive 2003/4, pour refuser au public concerné tout accès, même partiel, à la décision d’urbanisme sur l’implantation de l’installation en cause au principal”⁴³.

Por otro lado, el TJUE contesta a la segunda parte de la cuestión prejudicial planteada afirmando que —en virtud del principio de eficacia— el Derecho de la Unión Europea no se opone en principio a una subsanación ulterior de procedimientos o actos irregulares siempre y cuando se trate de una medida excepcional que no permita a los interesados contornar las reglas de Derecho de la Unión o evitar su aplicación. En este sentido, considera el TJUE que corresponde al Tribunal Supremo eslovaco apreciar si, en las circunstancias del caso, cabe una subsanación del procedimiento que garantice el acceso del público interesado a toda la información ambiental relevante, así como

⁴¹ *Ibíd*, párr. 78.

⁴² Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO L 41 de 14 de febrero de 2003, pp. 26-32).

⁴³ Sentencia, párr. 83.

su efectiva participación en el proceso de deliberación previo a la adopción de una decisión sobre el permiso del vertedero⁴⁴.

A.4. Tercera cuestión prejudicial

Mediante su tercera cuestión prejudicial el Tribunal Supremo eslovaco solicitaba el pronunciamiento del TJUE sobre la aplicabilidad *ratione temporis* de la Directiva 85/337 en relación con la evaluación de impacto ambiental realizada en 1999 en el marco de la adopción del plan urbanístico del municipio de Pezinok, que contemplaba la posibilidad de destinar la fosa de Nová jama a su uso como vertedero de residuos. En marzo de 2006, la validez de dicho estudio había sido prorrogada sin consulta del público interesado hasta febrero de 2008. No obstante, siguiendo los criterios habituales en su jurisprudencia relativa a la Directiva 85/337, el TJUE consideró que su aplicación en el tiempo depende de la fecha de la primera solicitud de permiso, que en el presente caso se remonta a 1998. Habida cuenta que, en los términos del Acta de Adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República de Eslovaquia, la Directiva 85/337 desplegaba sus plenos efectos en dichos Estados miembros a partir del 1 de mayo de 2004, dicha directiva no es de aplicación a los hechos objeto del litigio principal⁴⁵.

A.5. Cuarta cuestión prejudicial

En su cuarta cuestión prejudicial, el Tribunal Supremo eslovaco solicitaba la interpretación de los artículos 1 y 15bis de la Directiva 96/61, en relación con los artículos 6 y 9 del Convenio de Aarhus. De esta manera pretendía obtener orientación del TJUE para determinar si —mientras no recaiga una sentencia firme— los miembros del público interesado deben poder solicitar, en el marco del recurso previsto en el artículo 15bis de la Directiva, medidas cautelares tendentes a la

⁴⁴ *Ibíd*, párr. 84-89.

⁴⁵ *Ibíd*, párr. 96, 98 y 103-104.

suspensión temporal de la aplicación de un permiso para instalaciones nuevas en el sentido del art. 4 de la Directiva 96/61.

A este respecto, el TJUE recuerda que los tribunales nacionales disponen de autonomía procedimental y un amplio margen de apreciación a la hora de aplicar el art. 9 del Convenio de Aarhus y el art. 15bis de la Directiva 96/61. Interpretada ésta última disposición a la luz del propio objetivo de la Directiva⁴⁶, el TJUE responde la cuarta cuestión prejudicial en sentido afirmativo, considerando que —en el marco de dicho recurso— los miembros del público interesado deben poder solicitar medidas cautelares tendentes a la suspensión temporal de las actividades amparadas por un permiso de instalaciones nuevas hasta tanto no haya recaído una decisión definitiva.

A.6. Quinta cuestión prejudicial

Por último, pregunta el Tribunal Supremo eslovaco —en lo que constituye sin lugar a dudas la más polémica entre las cinco cuestiones prejudiciales planteadas— si una decisión de un órgano jurisdiccional nacional, adoptada en el marco de un procedimiento que aplica las obligaciones resultantes del art. 15bis de la Directiva 96/61 y del art. 9 del Convenio de Aarhus, y por medio de la cual se anula un permiso otorgado en violación de las disposiciones de dicha Directiva, puede conculcar el derecho a la propiedad reconocido en el art. 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La cuestión prejudicial permite al TJUE recordar que las limitaciones que se derivan de la Directiva 96/61 para el disfrute de la propiedad privada obedecen a objetivos de interés general y representan un equilibrio que el legislador de la Unión Europea trazó entre las prerrogativas inherentes al derecho a la propiedad y las exigencias derivadas de la protección del medio ambiente. Este razonamiento —de manual— sirve al TJUE para enmendar la plana en toda regla al Tribunal Constitucional eslovaco, al responder en sentido negativo la quinta cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo.

⁴⁶ Véase su art. 1.

B. Sentencia del TJUE de 11 de abril de 2013 (Sala Cuarta), *The Queen, a instancias de David Edwards y Lilian Pallikaropoulos c. Environment Agency, First Secretary of State y Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs* (C-260/11)

En su sentencia de 11 de abril de 2013, relativa al asunto C-260/11, la Sala Cuarta resolvió una petición de decisión prejudicial remitida por la Supreme Court of the United Kingdom, en la que solicitaba la interpretación del art. 10bis, párrafo quinto, de la Directiva 85/337/CEE, y del art. 15bis, párrafo quinto, de la Directiva 96/61/CE. La petición se presentó en el marco de un litigio entre el Sr. Edwards y la Sra. Pallikaropoulos, por una parte, y la Environment Agency, el First Secretary of State y el Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, por otra, en relación con el permiso de explotación concedido por la Environment Agency a una fábrica de cemento. La solicitud se refiere a la conformidad con el Derecho de la Unión de la decisión de la House of Lords por la que se condena a la Sra. Pallikaropoulos, cuyo recurso de casación ha sido desestimado por infundado, al pago de las costas causadas por las partes adversas⁴⁷.

La Supreme Court planteó las siguientes cuestiones prejudiciales⁴⁸:

“1) ¿Cómo debe abordar un órgano jurisdiccional nacional la cuestión de la condena en costas de un particular cuyas pretensiones como parte recurrente en un recurso en materia de medio ambiente hubieran sido desestimadas, teniendo en cuenta las exigencias del artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, aplicado por el artículo 10 bis de la [Directiva 85/337] y el artículo 15 bis de la [Directiva 96/61]?”

2) ¿Debe decidirse la cuestión de si el proceso tiene o no un “coste prohibitivo”, en el sentido del artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, aplicado por [dichas] Directivas sobre una base objetiva (en relación, por ejemplo, a la capacidad de un particular “medio” para hacer frente a posibles pagos de gastos judiciales), o debe decidirse esta cuestión sobre una base subjetiva (en relación con los recursos de un demandante particular), o atendiendo a la combinación de estas dos bases?

3) ¿Depende esta materia más bien completamente del Derecho interno de los Estados miembros siempre que se alcance el objetivo fijado por [dichas]

⁴⁷ Sentencia, párr. 1 y 2.

⁴⁸ *Ibíd*, párr. 23.

Directivas, es decir, que el procedimiento de que se trate no sea “excesivamente oneroso”?

4) Para determinar si el procedimiento es o no “excesivamente oneroso”, ¿es pertinente que realmente no se haya disuadido al demandante de entablar o de proseguir el procedimiento?

5) ¿Puede concebirse la adopción, en la fase i) de apelación o ii) de segunda apelación un planteamiento distinto de dichas cuestiones del que se debe hacer en primera instancia?”.

El TJUE consideró que la exigencia de que el procedimiento judicial no debe ser excesivamente oneroso, establecida en los arts. 10 bis, párrafo quinto, de la Directiva 85/337/CEE, y 15 bis, párrafo quinto, de la Directiva 96/61/CE, implica que no se impida a las personas a las que se refieren dichas disposiciones promover o proseguir un recurso judicial comprendido en el ámbito de aplicación de tales artículos a causa de la carga económica que de ello podría resultar. Cuando un órgano jurisdiccional nacional haya de pronunciarse sobre la condena en costas de un particular cuyas pretensiones, como parte demandante, han sido desestimadas en un litigio en materia de medio ambiente o, más generalmente, cuando se vea obligado, como pueden verse los órganos jurisdiccionales del Reino Unido, a pronunciarse, en una fase anterior del procedimiento, sobre una posible limitación de los costes que puedan cargarse a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas, debe asegurarse de que se cumple esta exigencia teniendo en cuenta tanto el interés de la persona que desea defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente.

En relación con esta apreciación, prosigue el TJUE, el juez nacional no puede basarse únicamente en la situación económica del interesado, sino que igualmente debe analizar de manera objetiva la cuantía de las costas. Por lo demás, puede tener en cuenta la situación de las partes de que se trate, la existencia de posibilidades razonables de que se acojan las pretensiones del demandante, la importancia que para éste y para la protección del medio ambiente tiene el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, el posible carácter temerario del recurso en sus diferentes fases y la existencia de un sistema nacional de asistencia jurídica gratuita o de un régimen de protección en materia de costas.

En cambio, la circunstancia de que no se haya disuadido al interesado de ejercer, en la práctica, su acción no basta por sí sola para considerar que el procedimiento no es

para él excesivamente oneroso. Por último, esta apreciación no puede realizarse según criterios distintos en función de que tenga lugar al término de un procedimiento en primera instancia, de un recurso de apelación o de una segunda apelación⁴⁹.

⁴⁹ *Ibíd*, párr. 49.