Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 2 de julio de 2020[1]

Asunto C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
contra
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
parte coadyuvante:
Sebava BV

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Rechtbank Limburg (Tribunal de Primera Instancia de Limburgo, Países Bajos)]

«Petición de decisión prejudicial — Convenio de Aarhus — Artículo 6 — Derechos de participación — Procedimiento de participación del público — Artículo 2, apartados 4 y 5 — "Público" y "público interesado" — Ámbito de aplicación personal — Artículo 9, apartados 2 y 3 — Acceso a la justicia — Legitimación activa — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 47 y 52, apartado 1 — Derecho a la tutela judicial efectiva — Directiva 2011/92/UE — Artículos 6 y 11 — Directiva 2010/75/UE — Artículos 24 y 25 — Requisito de participación previa — Autonomía procesal»

I. Introducción

1. Con arreglo a la legislación de los Países Bajos, toda persona tiene derecho a participar en un procedimiento de participación del público dirigido a la adopción de una decisión relativa a una actividad medioambiental. Sin embargo, el acceso a la justicia para impugnar la decisión administrativa con la que concluya dicho procedimiento se supedita al cumplimiento de dos requisitos acumulativos. El primero, que la persona sea una parte interesada cuyos intereses se vean directamente afectados por la decisión de que se trate. El segundo, que dicha persona haya participado en el procedimiento de participación del público presentando observaciones al proyecto de decisión, a no ser que razonablemente no se le pueda reprochar no haberlo hecho.

1 Lengua original: inglés.

2. El resultado de una normativa nacional así diseñada es, en apariencia, una acusada divergencia entre el ámbito de aplicación personal de ambos procedimientos: una fase administrativa muy abierta y una fase judicial mucho más estricta. Esto suscita inevitablemente la siguiente cuestión: *¿qué pasa con los que se quedan fuera*? ¿Qué hay de los miembros del público que ni se ven directamente afectados ni han presentado observaciones en el procedimiento de participación del público? ¿Está el acceso a la justicia, garantizado con arreglo al Convenio de Aarhus [2] o a alguna disposición del Derecho de la Unión, totalmente excluido para esos miembros del público?

II. Marco jurídico

A. Convenio de Aarhus

3. El Convenio de Aarhus fue firmado por la Comunidad Europea en Aarhus el 25 de junio de 1998, y posteriormente fue ratificado mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo. [3]

4. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra a), del Convenio de Aarhus, la decisión de permitir actividades medioambientales enumeradas en el Anexo I deberá someterse al procedimiento de participación del público establecido en los apartados 2 a 11. El artículo 9, apartado 2, del Convenio regula el derecho de acceso a la justicia para impugnar las decisiones que se hayan sometido al procedimiento de participación del público establecido en el artículo 6. A fin de definir su ámbito de aplicación personal, los artículos 6 y 9, apartado 2, utilizan los conceptos de «público» y «público interesado», que se definen, respectivamente, en el artículo 2, apartados 4 y 5, del Convenio.

B. Derecho de la Unión

5. Antes de la adopción de la Decisión 2005/370/CE del Consejo, la Comunidad Europea adoptó la Directiva 2003/35/CE. [4] Esta modificó dos Directivas anteriores al efecto de poner en consonancia la normativa comunitaria con el Convenio de Aarhus, en particular con sus artículos 6 y 9, apartados 2 y 4. [5] Posteriormente, ambas Directivas fueron sustituidas por la Directiva 2010/75/UE [6] y por la Directiva 2011/92/UE, [7] en su versión modificada por la Directiva 2014/52/CE (en lo sucesivo, «Directiva 2011/92)». [8]

6. Los artículos 6 y 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus fueron transpuestos, respectivamente, mediante los artículos 6 y 11 de la Directiva 2011/92 y por los artículos 24, en relación con el anexo IV, y 25 de la Directiva 2010/75. Los conceptos de «público» y «público interesado», que aparecen también en dichas disposiciones, se definen, respectivamente, en el artículo 1, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva 2011/92 y en el artículo 3, puntos 16 y 17, de la Directiva 2010/75.

2 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, firmado el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus» o «Convenio»).

3 Véase la nota 2.

4 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 156, p. 17).

5 Considerandos 5 y 11 de la Directiva 2003/35.

6 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17).

7 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1).

8 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE (DO 2014, L 124, p. 1).

C. Derecho neerlandés

7. Partiendo de la resolución de remisión, aclarada posteriormente por el Gobierno neerlandés en la vista, interpreto del siguiente modo las disposiciones pertinentes del Derecho de los Países Bajos.

8. La actividad impugnada en el procedimiento principal se sometió al procedimiento preparatorio público previsto en el artículo 3.4 de la Algemene wet bestuursrecht (Ley General de Derecho Administrativo; en lo sucesivo, «Awb»). Se trata de un procedimiento de participación del público en el sentido del artículo 6 del Convenio de Aarhus.

9. El procedimiento preparatorio público establecido en la Awb implica que, en caso de solicitud de autorización, la autoridad competente debe *en primer lugar* adoptar un proyecto de resolución acerca de su postura sobre la solicitud. El proyecto de resolución debe ponerse a disposición de *toda persona* por los medios adecuados y, de conformidad con el artículo 3.12, apartado 5, de la Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Ley por la que se establecen disposiciones generales de Derecho medioambiental; en lo sucesivo, «Wabo»), *toda persona* puede formular observaciones sobre el proyecto de resolución.

10. Quisiera señalar que el Gobierno de los Países Bajos confirmó expresamente en la vista que, a efectos de la Wabo, «*toda persona*» significa literalmente cualquier persona física o jurídica, sin restricción alguna, ni territorial ni de otro tipo. Así, en principio, con arreglo a la legislación neerlandesa *tienen derecho a participar* en el procedimiento de participación del público relativo a la actividad solicitada en el procedimiento principal un checo residente en la República Checa, un danés residente en Dinamarca o un chino residente en China.

11. Asimismo, el Gobierno de los Países Bajos ha aclarado que, al abrir a toda persona el procedimiento preparatorio público, el Gobierno pretendió favorecer lo máximo posible el debate entre la autoridad competente y el público. Del mismo modo, dicho Gobierno deseaba exonerar a las autoridades administrativas (locales) de la tarea de determinar, en cada caso individual, a qué miembros del público podría afectar la actividad propuesta y a cuáles no.

12. Además, el Gobierno de los Países Bajos considera que, en realidad, del artículo 6, apartado 7, del Convenio de Aarhus se deduce que *toda persona* tiene derecho a participar en el procedimiento de participación del público previsto en dicho artículo del Convenio de Aarhus.

13. A continuación, tras el procedimiento de participación del público, la autoridad administrativa dictará una decisión definitiva acerca de la actividad solicitada. La posibilidad de impugnar la legalidad procesal y sustantiva de dicha decisión ante un órgano jurisdiccional se somete a dos requisitos acumulativos con arreglo al Derecho neerlandés. Dichos requisitos reducen considerablemente el círculo de posibles demandantes, en comparación con la fase administrativa que desembocó en la decisión.

14. *En primer lugar*, con arreglo al artículo 8:1 de la Awb, el demandante debe ser un «interesado» en el sentido del artículo 1:2 de la misma Ley, es decir, alguien cuyos intereses resulten directamente afectados por la resolución. Las asociaciones de defensa del medio ambiente siempre se consideran «interesados» con arreglo al artículo 1:2, apartado 3, de la Awb.

15. Nótese que el término «interesado» no aparece en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, que, en su lugar, utiliza la expresión «miembros de público interesado […] que tengan un interés suficiente o […] que invoquen la lesión de un derecho». De la resolución de remisión deduzco que el término «interesado» en el sentido de la Awb constituye la transposición de esta expresión del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. En consecuencia, nadie que no sea «interesado» en el sentido del artículo 1:2 de la Awb puede considerarse miembro del «público interesado» en el sentido del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

16. *En segundo lugar*, el «interesado» también debe haber participado en el procedimiento de participación del público con arreglo al artículo 6:13 de la Awb y debe haber presentado sus observaciones en relación con la actividad en cuestión, a no ser que razonablemente no se le pueda reprochar no haberlo hecho.

17. En opinión del Gobierno de los Países Bajos, el propósito de este segundo requisito es favorecer la eficacia del procedimiento administrativo y, al mismo tiempo, del procedimiento judicial. La participación en el procedimiento preparatorio público permite identificar en una fase temprana del proceso de decisión los aspectos controvertidos, mejorando así la calidad de dicho proceso. Permite evitar procedimientos judiciales o, si estos finalmente se inician, mejorar su eficacia.

18. En cuanto a la excepción a esta norma (cuando razonablemente no se pueda reprochar al interesado no haber participado), el Gobierno de los Países Bajos expuso durante la vista que se aplica si la falta de participación está justificada. Conforme a la jurisprudencia nacional, ello sucede, por ejemplo, cuando la notificación del proyecto de resolución ha sido deficiente; cuando la resolución dictada difiere del proyecto de resolución notificado, con consecuencias adversas para el «interesado», o cuando, debido a un traslado, el «interesado» solo adquiere esta condición después de haber expirado el plazo para presentar observaciones al proyecto de resolución.

19. Por último, en cuanto a la relación entre los dos requisitos de la legitimación activa, el Gobierno de los Países Bajos aclaró en la vista que quien haya participado en el procedimiento preparatorio público previsto en la Wabo pero no sea un «interesado» en el sentido de la Awb no podrá impugnar judicialmente la resolución que se acabe dictando, aunque haya participado presentando observaciones en la fase preparatoria.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

20. En 2016, Sebava BV presentó una solicitud ante el College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Ayuntamiento de Echt-Susteren, Países Bajos; en lo sucesivo, «demandado») para la construcción de un nuevo establo para 855 cerdos, el cambio en los establos existentes de cerdas nulíparas por cerdas nodrizas y la construcción de un cobertizo para cerdos.

21. El demandado sometió la solicitud al procedimiento preparatorio público uniforme con arreglo al artículo 3.4 de la Awb, el cual, según ha confirmado el órgano jurisdiccional remitente, constituye un procedimiento de participación del público en el sentido del artículo 6 del Convenio de Aarhus.

22. El demandado puso a disposición un ejemplar de la solicitud y otros documentos relacionados para que pudieran ser consultados. Se publicó un anuncio al respecto en el *Staatscourant* (Boletín Oficial del Estado). La solicitud fue publicada además en el *Gemeenteblad* (Boletín Municipal) del municipio del demandado.

23. El 28 de septiembre de 2017, el demandado concedió la autorización solicitada, lo que se notificó en el *Staatscourant*.

24. Dicha decisión de autorización fue recurrida ante el órgano jurisdiccional remitente, el Rechtbank Limburg (Tribunal de Primera Instancia de Limburgo, Países Bajos), por cuatro partes demandantes. La primera es una persona física, veterinaria de profesión (en lo sucesivo, «primera demandante»). También es miembro de la junta directiva, secretaria y presidenta de diversas organizaciones en favor del bienestar animal. Las otras tres demandantes son asociaciones ecologistas (en lo sucesivo, «las tres asociaciones demandantes») (conjuntamente, «las cuatro demandantes»).

25. Ante el órgano jurisdiccional remitente, las cuatro demandantes admiten no haber presentado objeciones al proyecto de resolución del demandado. Sin embargo, alegan que razonablemente no puede reprochárseles, ya que el demandado notificó de forma incorrecta el proyecto de resolución. Por este motivo, las cuatro demandantes solicitan al órgano jurisdiccional remitente la anulación de la resolución impugnada, con el fin de que aún se les permita presentar sus objeciones al proyecto de resolución.

26. Respecto al recurso interpuesto por la primera demandante, el órgano jurisdiccional remitente considera que debe ser declarado inadmisible con arreglo al artículo 8:1, y al artículo 1:2, de la Awb. Considera que la primera demandante no es un «interesado» en el sentido de dichas disposiciones. El órgano jurisdiccional remitente hace constar que la primera demandante presentó la demanda a título personal, puesto que únicamente comunicó su condición de administradora, secretaria y presidenta de diversas organizaciones bastante tiempo después de la expiración del plazo de interposición del recurso. Además, reside a cierta distancia del establo que se pretende construir, por lo que no se halla expuesta a sus consecuencias espaciales y medioambientales.

27. En cuanto al recurso interpuesto por las tres asociaciones demandantes, el órgano jurisdiccional remitente considera que, como asociaciones ecologistas, sí son interesadas con arreglo al artículo 1:2, apartado 1, de la Awb. Sin embargo, no formularon ninguna objeción al proyecto de resolución, y del artículo 6:13 de la Awb se desprende que el interesado al que razonablemente se pueda reprochar no haber presentado objeciones durante el procedimiento preparatorio no podrá interponer recurso ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo.

28. Con estos antecedentes de hecho y de Derecho, el Rechtbank Limburg (Tribunal de Primera Instancia de Limburgo) decidió suspender el procedimiento y remitir las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) ¿Deben interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que se oponen a que el público (toda persona) quede enteramente excluido del derecho de acceso a la justicia en la medida en que no sea el público interesado (interesados)?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

2) ¿Deben interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que de ellos se desprende que el público (toda persona), en caso de supuesta vulneración de los requisitos procesales y derechos de participación aplicables a dicho público, en los términos recogidos en el artículo 6 de dicho convenio, debe tener acceso a la justicia?

¿Tiene alguna relevancia a este respecto que el público interesado (interesados) tenga en ese momento acceso a la justicia y pueda además formular reclamaciones en cuanto al fondo ante los tribunales?

3) ¿Deben interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que se oponen a que el acceso a la justicia del público interesado (interesados) se supedite a la participación en el sentido del artículo 6 de dicho convenio?

En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión prejudicial:

4) ¿Deben interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho nacional que impide recurrir judicialmente una resolución al público interesado (interesados) al que razonablemente se le puede reprochar no haber formulado objeciones contra (partes del) proyecto de resolución?

En caso de respuesta negativa a la cuarta cuestión prejudicial:

5) ¿Corresponde enteramente al órgano jurisdiccional nacional pronunciarse, sobre la base de las circunstancias del asunto, en cuanto a qué debe entenderse con la expresión "al que razonablemente se le puede reprochar", o bien el órgano jurisdiccional está obligado a tener en cuenta a tal respecto determinadas garantías del Derecho de la Unión?

6) ¿Hasta qué punto será distinta la respuesta que se dé a las cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y quinta en lo que respecta al público (toda persona), en la medida en que este no sea el público interesado (interesados)?»

29. Han presentado observaciones escritas el Gobierno danés, Irlanda y los Gobiernos neerlandés y sueco, así como la Comisión Europea. El demandado ha presentado observaciones en apoyo de las tesis del Gobierno neerlandés. Los cuatro demandantes en el procedimiento principal, el demandado, Irlanda, el Gobierno neerlandés y la Comisión intervinieron en la vista que se celebró el 30 de enero de 2020.

IV. Apreciación

30. Las presentes conclusiones siguen la siguiente estructura. Voy a comenzar identificando las disposiciones aplicables del Convenio de Aarhus y de las Directivas 2010/75 y 2011/92 (sección A). A continuación me centraré en la compatibilidad con dichos instrumentos legales de los dos requisitos que impone el Derecho neerlandés para la legitimación activa: el requisito de ser «parte interesada» (sección B) y la de haber presentado observaciones en el procedimiento de participación del público (sección C).

A. Legislación aplicable: el Convenio de Aarhus y las Directivas 2010/75 y 2011/92

31. El órgano jurisdiccional remitente considera aplicables al procedimiento principal las disposiciones sobre la participación del público del artículo 6 del Convenio de Aarhus, el artículo 6 de la Directiva 2011/92 y el artículo 24 de la Directiva 2010/75.

32. Ciertamente, así parece ser tanto para el Convenio de Aarhus como para la Directiva 2010/75. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra a), del Convenio de Aarhus, dicho artículo se aplica a las resoluciones de autorización o denegación de las actividades propuestas que se enumeran en el anexo I. El anexo I, punto 15, letra c), menciona las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos con más de 750 plazas para cerdas de vientre. De conformidad con el artículo 10 de la Directiva 2010/75, las disposiciones sobre la participación del público que contiene el artículo 24 de dicha Directiva se aplican a las actividades indicadas en el anexo I. El punto 6.6, letra c), de dicho anexo menciona la cría intensiva de cerdos con más de 750 plazas para cerdas.

33. En cambio, no resulta evidente que las actividades de que se trata en el procedimiento principal se incluyan entre las contempladas en la Directiva 2011/92. Los anexos I, punto 17, letra c), y II, punto 1, letra c), de la Directiva 2011/92 disponen que esta Directiva es aplicable a las instalaciones para la cría intensiva de cerdos con más de 900 plazas para cerdas de cría y a los proyectos de gestión de recursos hídricos para la agricultura. No obstante, si «la construcción de un nuevo establo para 855 cerdos, el cambio en los establos existentes de cerdas nulíparas por cerdas nodrizas y la construcción de un cobertizo para cerdos» también están comprendidas en el ámbito de aplicación de esa o de alguna otra disposición de la Directiva 2011/92 es una decisión que le incumbe al juez nacional, teniendo en cuenta las especificaciones técnicas detalladas de dichas actividades.

34. Dado que el Tribunal de Justicia no dispone de la información necesaria para hacer una valoración concluyente acerca de la aplicabilidad de la Directiva 2011/92, he de presumir que, tal como afirma el órgano jurisdiccional remitente, dicha Directiva también es aplicable en el procedimiento principal.

35. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente solo invoca expresamente el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus en las seis cuestiones prejudiciales. Sin embargo, habida cuenta de la resolución de remisión, la alusión que se hace al «Derecho de la Unión» en la redacción de las cuestiones debe entenderse en el sentido de que incluye una referencia al artículo 11 de la Directiva 2011/92 y al artículo 25 de la Directiva 2010/75. En esencia, ambas disposiciones se corresponden con el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

36. Respecto a la interpretación de los citados instrumentos de Derecho derivado, los artículos 6 y 11 de la Directiva 2011/92 y los artículos 24 y 25 de la Directiva 2010/75 deben interpretarse a la luz de las correspondientes disposiciones de los artículos 6 y 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. Puesto que el legislador de la Unión trató de asegurar la adecuación del Derecho de la Unión al Convenio de Aarhus, el tenor y la finalidad de dicho Convenio se deben tener en cuenta a la hora de interpretar las mencionadas Directivas. [9]

37. En consecuencia, de una u otra manera, el Derecho derivado de la Unión en este ámbito está vinculado al Convenio de Aarhus. Por eso lo más oportuno es apreciar las cuestiones prejudiciales atendiendo a las disposiciones pertinentes del Convenio de Aarhus, en particular sus artículos 6 y 9, apartado 2, y tomar en consideración las correspondientes disposiciones de los artículos 6 y 11 de la Directiva 2011/92 y de los artículos 24 y 25 de la Directiva 2010/75 solamente en caso de que tales disposiciones se aparten del tenor del Convenio de Aarhus. En principio, esto puede suceder en dos situaciones.

38. En primer lugar, el artículo 3, apartado 5, del Convenio de Aarhus permite a sus Partes introducir medidas que garanticen derechos más amplios que los previstos en el Convenio. En segundo lugar, ciertamente podría haber alguna incoherencia entre el Convenio de Aarhus y el Derecho derivado de la Unión respecto de alguna disposición concreta. De hecho, el órgano jurisdiccional remitente considera que existe una incoherencia o contradicción en el alcance de los derechos de participación reconocidos al «público» entre las dos Directivas y en el Convenio de Aarhus.

B. Acceso a la justicia para el «público»

39. Con sus dos primeras cuestiones prejudiciales, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, así como el artículo 11 de la Directiva 2011/92 o el artículo 25 de la Directiva 2010/75, se oponen a la total exclusión del derecho de acceso a la justicia para el «público» cuando este no sea «público interesado» en el sentido de dichos instrumentos legales.

9 Sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 34.

40. Estas dos cuestiones se refieren a la situación de la primera demandante, la persona física, a la que el órgano jurisdiccional remitente considera miembro del «público», pero no del «público interesado». En cambio, las tres asociaciones demandantes sí se consideran «interesados» con arreglo al artículo 1:2, apartado 3, de la Awb.[10] Como tales, tienen un «interés suficiente» en el sentido del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y no les conciernen las dos primeras cuestiones prejudiciales.

41. Las dos primeras cuestiones prejudiciales parten de la premisa de que el artículo 6 del Convenio de Aarhus concede derechos de participación al «público» en sentido amplio, *independientemente de* si también se trata de «público interesado» o no. Así, el órgano jurisdiccional remitente observa que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus parece aplicarse solo al «público interesado», lo cual da a entender que la primera demandante carece de legitimación activa con arreglo a esta disposición. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente se cuestiona si esta interpretación puede sostenerse habida cuenta de que el artículo 6 del Convenio concede diversos derechos de procedimiento no solo al «público interesado», sino al público en general. A este respecto, se remite al artículo 6, apartados 3, 7 y 9, del Convenio.

42. A fin de examinar si el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus se opone a la exclusión total del derecho de acceso a la justicia para el «público» en sentido amplio, es necesario determinar, en primer lugar, el ámbito de aplicación personal de dicha disposición (1). Dado que el artículo 9, apartado 2, constituye el mecanismo de protección judicial de los derechos de participación concedidos en el artículo 6, resulta necesario volver sobre el ámbito de aplicación personal de los derechos de participación de dicho artículo.

1. Ámbito de aplicación personal del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus

43. El *tenor literal* del artículo 9, apartado 2, es bastante claro: dicha disposición solo concede el derecho de acceso a la justicia a los miembros del «público interesado», no del «público» (en sentido amplio).

44. El Convenio de Aarhus, en concreto, define ambos conceptos. Conforme a su artículo 2, apartado 4, «público» significa básicamente toda persona. Conforme al artículo 2, punto 5, el «público interesado» es un subconjunto del público. Comprende solamente «el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones».

45. Ciertamente, en lo que atañe a su *objetivo*, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus trata de garantizar un amplio acceso a la justicia en el ámbito de aplicación del Convenio.[11] Sin embargo, tal objetivo difícilmente puede sacarse de contexto para reescribir el claro tenor del artículo 9, apartado 2. El *sistema* y la *lógica* del artículo 9, apartado 2, en relación con otras disposiciones del Convenio de Aarhus, respaldan este argumento.

46. En primer lugar, los autores del Convenio de Aarhus decidieron no introducir una *actio popularis* en materia de medio ambiente. Tal como ya ha señalado la abogada general Sharpston,[12] precisamente porque se ha rechazado la *actio popularis*, los redactores del Convenio de Aarhus optaron por fortalecer el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de protección ambiental, las

10 Véanse los puntos 14 y 27 de las presentes conclusiones.

11 Véase, por ejemplo, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 58.

12 Conclusiones de la Abogada General Sharpston en los asuntos Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421), punto 63, y Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760), punto 81.

cuales, de conformidad con los artículos 2, apartado 5, y 9, apartado 2, se consideran siempre miembros del «público interesado» y con un interés suficiente.[13] Si ahora el artículo 9, apartado 2, hubiese de interpretarse en el sentido de que, de repente, concede legitimación activa al «público» en general, se desvirtuaría dicha lógica y consenso.

47. En segundo lugar está la diferencia entre los apartados 2 y 3 del artículo 9: da la impresión de que, si los redactores del Convenio de Aarhus hubiesen deseado conceder acceso a la justicia al «público» en general, y no solo al «público interesado», lo habrían hecho expresamente. Ejemplo de ello es el tenor del artículo 9, apartado 3, que concede derechos a los miembros del «público», sin más adjetivos.

48. En tercer lugar, los apartados 2 y 3 del artículo 9 son sin embargo dos disposiciones diferentes del Convenio. El artículo 9, apartado 2, se remite al artículo 6. Además, de la estructura general del artículo 9 en su conjunto se desprende claramente que la disposición de tutela judicial correspondiente al artículo 6 es el artículo 9, apartado 2, del mismo modo que el apartado 1 del artículo 9 lo es del artículo 4.

49. Además, el artículo 9, apartado 3, comienza afirmando que, «además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 *supra*, cada Parte velará […]». Este tenor y la estructura lógica del artículo 9 del Convenio de Aarhus dan a entender que su apartado 3 *no está concebido para regular* la protección de los derechos de participación consagrados por el artículo 6, sino otros derechos garantizados por otras disposiciones del Convenio (o del Derecho nacional). Por lo tanto, en contra de lo que opinan el Gobierno danés y la Comisión, no considero que el artículo 9, apartado 3, regule el derecho de acceso a la justicia por lo que respecta a los derechos de participación que confiere el artículo 6 del Convenio, ni a las resoluciones resultantes del procedimiento de este mismo artículo.

50. De ser así, ¿para qué serviría el artículo 9, apartado 2, y las condiciones y reglas contenidas en él (o, en este mismo sentido, el artículo 9, apartado 1), si todo lo dispuesto en él quedara automáticamente superado por el potencialmente compresivo artículo 9, apartado 3?

51. En definitiva, de por sí, el artículo 9, apartado 2, no concede un derecho de acceso a la justicia al «público», sino solo al «público interesado». Y esta misma conclusión es válida para el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y para el artículo 25 de la Directiva 2010/75, los cuales, a este respecto, presentan idéntico tenor al del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

52. No obstante, aún queda pendiente el asunto de la relación entre el artículo 9, apartado 2, y el artículo 6. En efecto, en su tenor, el artículo 6 a veces habla del «público», y no solo del «público interesado». Seguidamente voy a ocuparme de esta cuestión.

2. Ámbito de aplicación personal del artículo 6 del Convenio de Aarhus

53. La mayor parte de las disposiciones del artículo 6, incluida la más importante, que es su apartado 2, solo conceden derechos de participación al «público interesado». Es al «público interesado» al que se ha de comunicar la actividad propuesta, en el procedimiento para la toma de decisiones en materia de medio ambiente conforme al artículo 6, apartado 2, y el que ha de tener la

13 Véanse, en este mismo sentido, *Guía de aplicación del Convenio de Aarhus*, 2.ª ed., 2014 (en lo sucesivo, «Guía de aplicación»), p. 198, así como Comité de Conformidad con el Convenio de Aarhus (en lo sucesivo, «Comité de Conformidad»), Conclusiones y recomendaciones de 16 de junio de 2006, Bélgica (ACCC/C/2005/11, apartado 35).

posibilidad de examinar toda la información pertinente para dicho procedimiento, con arreglo al artículo 6, apartado 6. Además, el artículo 6, apartado 5, dispone que sea, de nuevo, el «público afectado» al que deben identificar los que pretendan presentar una solicitud, antes de hacerlo, con el fin de entablar un debate con él e informarle del objeto de la solicitud que se proponen presentar.

54. Sin embargo, tal como señala el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 6, en sus apartados 3, 7 y 9, utiliza el término «público», y no solo «público interesado».[14] Esto suscita la cuestión de si el artículo 6 concede derechos de participación al «público» en general, independientemente de si constituye o no «público interesado» y, de ser así, si el artículo 9, apartado 2, a pesar de la conclusión provisional anterior, exige a las Partes del Convenio que reconozcan (al menos cierta) legitimación activa al «público» para exigir el cumplimiento tales derechos.

a) Artículo 6, apartados 3 y 9

55. El artículo 6, apartado 3, impone a las autoridades públicas la obligación de establecer plazos razonables para las diferentes fases del procedimiento de participación del público, de forma que el «público» primero se informe y después se prepare y participe efectivamente.

56. En mi opinión, la referencia al «público» que se hace en esa disposición se explica simplemente por la naturaleza de la misma. Se trata de una fase en que se exige una comunicación al mundo exterior, en un momento en que no es posible ni razonable insistir en identificar al «público interesado». Por lo tanto, simplemente se ha de hacer pública la información. Esta interpretación se ve corroborada, además, por la remisión que el artículo 6, apartado 3, hace al apartado 2, donde solo se habla de «público interesado».

57. Lo mismo puede considerarse respecto del artículo 6, apartado 9. Esta disposición obliga a las autoridades a informar al «público» rápidamente, una vez adoptada la decisión, y a hacer esta última accesible al «público». En cierto modo, esta disposición tiene un reflejo en el artículo 6, apartado 3, pero en la fase del resultado: mientras que el apartado 3 exige una difusión razonablemente amplia de la información sobre el procedimiento de participación del público antes de que este comience, el apartado 9 requiere lo mismo, pero con respecto a sus resultados, cuando tal procedimiento ya ha concluido.

58. No hay razón para mantener en secreto las autorizaciones de construcción, y ello no solo por el principio general de transparencia y apertura de la administración pública. Aparte del «público interesado» que ha participado en el procedimiento para la toma de decisiones y es conocido por las autoridades públicas al adoptar su decisión final, también puede haber miembros del «público interesado» que *no hayan* participado en dicho procedimiento pero deseen impugnar la decisión con la que este ha concluido.

59. Por lo tanto, el carácter abierto tanto en la recepción de observaciones como en la comunicación del resultado, así como el buen funcionamiento del procedimiento de participación del público del artículo 6, explican lógicamente por qué los apartados 3 y 9 del artículo 6 utilizan el término «público».

14 En aras de la exhaustividad cabe señalar que el órgano jurisdiccional remitente también alude al artículo 6, apartado 8. Sin embargo, esta disposición se limita a exigir a las Partes que velen por que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público. Por ello, no veo cómo podría esta disposición incluir algún derecho para el «público».

b) El curioso caso del artículo 6, apartado 7

60. Según el artículo 6, apartado 7, el procedimiento de participación del público preverá la posibilidad de que el público someta por escrito o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el autor de la solicitud, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

61. Da la impresión de que, partiendo del tenor del artículo 6, apartado 7, el Gobierno neerlandés considera, al igual que el órgano jurisdiccional remitente, que se reconocen al «público» en sentido amplio derechos de participación en el procedimiento de participación del público. De hecho, en su tenor, a diferencia de los apartados 3 y 9 del artículo 6, su apartado 7 se refiere al procedimiento de participación del público en sí mismo. No trata ni de la fase preparatoria ni de la de publicación. En realidad, versa sobre el propio intercambio de pareceres sobre la actividad propuesta entre los participantes en el procedimiento público y la autoridad pública.

62. Parece haber dos formas opuestas de interpretar el artículo 6, apartado 7, del Convenio de Aarhus.

63. La *primera interpretación* del artículo 6, apartado 7, sería la propuesta por el Gobierno de los Países Bajos, al menos en cuanto a su primer paso: el «público», a efectos del artículo 6, apartado 7, sería toda persona. Así, el artículo 6 del Convenio de Aarhus reconoce a toda persona física o jurídica, sin limitación en cuanto a su interés o a si le afecta individualmente, el *derecho* a participar en el procedimiento para la toma de decisiones en materia de medio ambiente.

64. Sin embargo, por las razones que se detallan más adelante,[15] la consecuencia lógica de esta propuesta difícilmente puede ser la establecida en la ley neerlandesa, según la cual toda persona tiene derecho a participar, pero solo se permite a los interesados impugnar judicialmente el resultado de tal participación. Por el contrario, la consecuencia lógica de esta interpretación del artículo 6, apartado 7, sería la propuesta por la Comisión, que se menciona también en la Guía de aplicación:[16] Dado que el artículo 9, apartado 2, del Convenio es el medio utilizado para proteger *todos los derechos* del artículo 6, y dado que el artículo 9, apartado 2, solo se aplica al «público interesado», la consecuencia es que todo miembro del «público» que participe efectivamente en el procedimiento de participación del público presentando observaciones adquiere la condición de «público interesado». En otras palabras, conforme a esta interpretación, el artículo 6, apartado 7, abriría la puerta a un principio de «interés derivado de la participación» a efectos del artículo 9, apartado 2.

65. Conforme a la *segunda interpretación*, lo dispuesto en el artículo 6, apartado 7, del Convenio conlleva que, mientras que toda persona (el «público») tiene la posibilidad de dirigirse a la autoridad competente para darse a conocer y exponer su interés en el proceso de toma de decisiones, el apartado 7 de dicho artículo, interpretado en el contexto general del artículo 6 y del Convenio de Aarhus, solo confiere derechos de participación (entendidos como derechos que generan la correspondiente obligación para las autoridades competentes de tener en cuenta las observaciones conforme al artículo 6, apartado 8, y que cabe exigir judicialmente en virtud del artículo 9, apartado 2) en la medida en que tales personas formen parte del «público interesado».

66. Por una serie de razones que desarrollaré en las tres siguientes subsecciones, considero que no se puede calificar de sensata la primera interpretación, en ninguna de sus posibles variantes.

15 Véanse los puntos 81 a 85 de las presentes conclusiones.

16 Guía de aplicación, pp. 153 y 195. Aunque la Guía de aplicación carece de fuerza vinculante, puede ser tenida en cuenta a la hora de interpretar el Convenio: véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 38.

c) ¿Existe un derecho «universal» a participar?

67. En primer lugar está la lógica interna del artículo 6. Si su apartado 7 se hubiese de interpretar en el sentido de que otorga un derecho a participar a toda persona, y no solo al «público interesado», ¿qué implicaciones tendría para las demás disposiciones de ese artículo, que están de por sí limitadas al «público interesado»? ¿Cómo sería la interacción entre ellas? ¿Qué probabilidad habría, por ejemplo, de que el «público» ejerciera su derecho a presentar comentarios u observaciones sobre un proyecto de resolución con arreglo al artículo 6, apartado 7, cuando no tiene derecho a ser informado primero del proyecto de resolución, debido a que tal derecho se limita al «público interesado» en virtud del artículo 6, apartado 2? De igual manera, ¿en qué basaría el «público» sus comentarios sobre la actividad propuesta, habida cuenta de que no tendría derecho a acceder a toda la información relevante para el proyecto de resolución, pues el artículo 6, apartado 6, solo reconoce ese derecho al «público interesado»?

68. Por lo tanto, desde el punto de vista práctico, el artículo 6 debe formar un todo coherente, lo que implica bien extender el ámbito del «público interesado» a todas las demás disposiciones del artículo 6 (lo que iría en contra de sus claros términos), o bien reducir interpretativamente el sentido del artículo 6, apartado 7, de manera que solo el «público interesado» tenga derechos de participación en el sentido mencionado en el punto 65 de las presentes conclusiones, a fin de quedar en consonancia con el resto del artículo.

69. En mi opinión, el conjunto coherente que ha de ser el artículo 6 solo concede derechos de participación al «público interesado», y no al «público» en general, y ello por razones tanto prácticas como de principio.

70. Desde el punto de vista *práctico*, encuentro ciertas dificultades para imaginar cómo operarían respecto a toda persona los procedimientos y derechos concebidos y diseñados para la comunidad concreta que, con razonable probabilidad, se viera afectada por la actividad propuesta.

71. Empezando por la comunicación efectiva de la información sobre la actividad propuesta, contemplada en el artículo 6, apartados 3 y 2, si tal comunicación no pretendiera alcanzar solo al público que razonablemente pudiera estar interesado, sino (en contra de su propio tenor) a todo el público en general, sin ninguna limitación geográfica o basada en el medio ambiente o en los intereses, ¿no deberían entonces notificarse al mundo entero todas y cada una de las actividades que se propusieran? ¿Debería entonces publicarse el anuncio de cualquier establo de cerdos de cierto tamaño (situado en los Países Bajos), por ejemplo, en el *Financial Times*, en *The Economist* o en cualquier otro medio con verdadero alcance mundial?

72. Por lo tanto, es evidente que el término «público» utilizado en diversas disposiciones del artículo 6 debe entenderse dentro de los límites razonables de lo que se pretende conseguir con la operación en su conjunto: dar al público que razonablemente pueda verse afectado una oportunidad razonable, en una fase temprana y con antelación, de tener conocimiento del proceso de decisión sobre las actividades propuestas y de participar en él.[17]

73. Las cuestiones prácticas nos llevan al punto de vista de los *principios*: ¿qué intereses, por no hablar de derechos, puede tener un checo, un danés o un chino,[18] residentes a cientos de kilómetros, o incluso a miles, de la actividad propuesta, en la construcción de un nuevo establo para 855 cerdos en Echt-Susteren, al sudeste de los Países Bajos?

17 Véase la sentencia de 7 de noviembre de 2019, Flausch y otros (C-280/18, EU:C:2019:928), apartados 32 y siguientes, en los que el Tribunal de Justicia declaró que la efectividad de la comunicación debe valorarse respecto del «público interesado», y no del «público» en sentido amplio. Véanse las conclusiones de la Abogada General Kokott en el asunto Flausch y otros (C-280/18, EU:C:2019:449), punto 62.

18 Continuando con los ejemplos anteriores, en el punto 10 de las presentes conclusiones, personas que, según la confirmación del Gobierno de los Países Bajos, tendrían *derecho* a participar en el procedimiento de participación del público con arreglo al Derecho neerlandés.

74. En efecto, el Convenio de Aarhus recalca, en su preámbulo, el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud. De igual manera, no cabe duda de que hay numerosas teorías acerca de por qué los derechos medioambientales son derechos colectivos especiales cuyo ejercicio debe permitirse de manera especial. Además, en diversas disposiciones generales de su artículo 3 y en varias disposiciones específicas, el propio Convenio de Aarhus tiende a favorecer una participación del público lo más amplia posible, así como el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

75. Sin embargo, hechas todas estas concesiones, desde mi punto de vista, quizá tradicional y positivista, no alcanzo a vislumbrar qué intereses podrían tener dichos checos, daneses o chinos en un asunto como el presente, en relación con la concreta actividad medioambiental propuesta en el procedimiento principal. Pero, sobre todo, no logro deducir derechos exigibles tales de las disposiciones del Convenio de Aarhus. Partiendo de su lógica general y de su contexto, el Convenio de Aarhus no se puede interpretar en el sentido de que conceda *a toda persona el derecho* a la participación del público en el proceso decisorio en materia de medio ambiente con arreglo al artículo 6.

76. Por lo tanto, conforme a una interpretación mucho más sensata del artículo 6, apartado 7, considerado en sí mismo, es que dicha disposición ha de seguir la misma lógica que el resto del artículo. Para identificar al «público interesado» en un procedimiento de participación del público, las autoridades deben permitir al «público» en sentido amplio que se dirija a ellas y exponga su interés y su postura en el proceso de toma de decisiones. De este modo, el artículo 6, apartado 7, permite al «público» en general presentar observaciones a las autoridades. Pero esto no significa que el público en general haya de tener derecho alguno en relación con la participación efectiva en ese procedimiento, o las autoridades obligación correlativa alguna. Para tener ese derecho, el «público» debe formar parte del «público interesado».

77. En aras de la exhaustividad, no parece que los informes del Comité de Conformidad invocados por el órgano jurisdiccional remitente sugieran una interpretación diferente. Es cierto que dicho comité declaró que una Parte en el Convenio había incumplido su compromiso de garantizar plenamente los derechos concedidos por el artículo 6, apartado 7, al limitar al «público interesado» el derecho a presentar observaciones. Sin embargo, ello también se debió a que se exigía que tales observaciones fueran «propuestas motivadas», en el sentido de que debían contener una argumentación razonada, lo que probablemente resultaba excesivamente gravoso para el procedimiento (administrativo) de participación del público.[19] De igual manera, el artículo 6, apartado 8, del Convenio de Aarhus obliga a las autoridades competentes a tener «debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público» en la toma de su decisión.[20] Sin embargo, estas apreciaciones no tratan realmente la cuestión del alcance del artículo 6, apartado 7, en relación con el «público» ni la definición de dicho público en el contexto general del artículo 6 del Convenio de Aarhus.

78. Por último, y a título ciertamente subsidiario, la interpretación que aquí se propone del Convenio de Aarhus también garantiza una interpretación coherente y en consonancia con las Directivas 2011/92 y 2010/75. Téngase en cuenta que estas Directivas solo reconocen derechos de participación al «público» *en la medida* en que constituya «público interesado». Por lo tanto, mientras que las Directivas confieren el derecho a ser informado del proyecto de resolución al «público» en sentido amplio,[21] el derecho a presentar observaciones, junto con los demás derechos de participación, solo se conceden al «público interesado».[22]

19 Comité de Conformidad, Conclusiones y recomendaciones de 4 de abril de 2008, Lituania (ACCC/C/2006/16), apartado 80.

20 Comité de Conformidad, Conclusiones y recomendaciones de 8 de febrero de 2011, España (ACCC/C/2008/24), apartados 99 y 100.

21 Artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2011/92 y artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2010/75, en relación con el anexo IV, apartado 1.

22 En cuanto al derecho a formular observaciones, véanse el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2011/92 y el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2010/75, en relación con el anexo IV, apartados 3 y 5. En cuanto a otros derechos de participación, véase el artículo 6, apartados 3 y 5, a 7, de la Directiva 2011/92 y el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2010/75 en relación con su anexo IV, apartado 3.

79. El enfoque y las distinciones lógicas adoptados en las Directivas, que reflejan básicamente la interpretación que el legislador de la Unión ha hecho del artículo 6, apartado 7, del Convenio de Aarhus, resultan coherentes. Mientras que toda persona (el «público») tiene derecho a ser informada de un proyecto de resolución, solamente el «público interesado» (es decir, el efectivamente afectado o el que probablemente se vea afectado o tenga un interés) tiene derecho a participar activamente en el procedimiento.

80. Por último, aunque la normativa de la Unión en general y algunas disposiciones del Derecho de la Unión en particular se caractericen en algunas ocasiones por una difícil adecuación con el Convenio de Aarhus,[23] claramente este no es el caso. Por el contrario, creo que el legislador de la Unión evaluó y transpuso las obligaciones derivadas del Derecho internacional de forma bastante racional, sin quedar por debajo de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. Así, a diferencia del órgano jurisdiccional remitente, no creo haya incoherencia o contradicción alguna a este respecto entre el alcance de las Directivas y el del Convenio de Aarhus.

d) ¿Los derechos de participación en virtud del artículo 6 como leges imperfectae*?*

81. Procede señalar que, sin embargo, la normativa de los Países Bajos en cuestión presenta ciertos matices. Por un lado, el Gobierno de los Países Bajos declara que el «público» en el sentido de esta disposición significa toda persona. Por lo tanto, tal como pone de manifiesto la transposición nacional de la obligación, *toda persona tiene derecho* a presentar observaciones y a participar en el procedimiento de participación del público con arreglo al artículo 6. Sin embargo, solo los «interesados», en el sentido del «público interesado», tienen acceso a la justicia.

82. Aplicar estos principios a la interpretación de las disposiciones pertinentes del Convenio de Aarhus significaría que el artículo 6, apartado 7, o incluso el artículo 6 en su conjunto, conceden a toda persona el derecho a participar en el proceso decisorio en materia de medio ambiente. Sin embargo, solo las personas designadas como «público interesado» por el artículo 9, apartado 2, tendrían entonces acceso a la justicia. Además, la participación efectiva con arreglo al artículo 6 no influiría en el ámbito del artículo 9, apartado 2: el «público» en el sentido del artículo 6, apartado 7, nunca podría adquirir la condición de «público interesado» con arreglo al artículo 9, apartado 2, aunque participase plenamente en el procedimiento para la toma de decisiones en materia de medio ambiente.

83. Quisiera recordar *que* el artículo 9, apartado 2, regula expresamente la legalidad sustantiva y procesal de las decisiones sometidas al procedimiento de participación del artículo 6; *que* el artículo 9, apartado 2, solo se aplica al «público interesado», y *que* el artículo 9, apartado 3, no regula la legalidad de las decisiones sometidas al procedimiento del artículo 6.[24] Dicho de otra manera, considerar que el artículo 6 concede derechos de participación al «público» en general implicaría admitir que el Convenio crea derechos para el «público» sin el correspondiente mecanismo de protección de estos derechos en el artículo 9 del Convenio de Aarhus.

84. En consecuencia, habría dos clases de participantes en el procedimiento para la toma de decisiones en materia de medio ambiente ante las autoridades administrativas con arreglo al Convenio de Aarhus: los que disfrutan de derechos exigibles y los que no. Estos últimos tendrían derecho a presentar observaciones y a participar, pero desde el punto de vista práctico carecerían de instrumentos para hacer valer sus derechos. Ciertamente, no puede sino partirse de la base de que todas las autoridades

23 Véanse, por ejemplo, las Conclusiones y recomendaciones de 17 de marzo de 2017, ACCC/C/2008/32 (parte II), sobre el cumplimiento por parte de la Unión Europea, en las que el Comité de Conformidad apreció que el Derecho de la Unión no garantiza un control administrativo o jurisdiccional adecuado de los actos no legislativos en materia de medio ambiente con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

24 Véanse los puntos 48 a 50 de las presentes conclusiones.

administrativas de todos los Estados miembros actúan de forma intachable. Sin embargo, suponiendo que alguna de ellas, en alguna ocasión, no lo hiciera, nada impediría que tal autoridad menos angelical arrojase directamente a la basura todo lo que recibiese de un «público» que no fuera «público interesado».

85. A mi parecer, esta concepción no se sostiene y, a este respecto, comparto la postura de la Comisión.[25] En el Convenio de Aarhus y, sobre todo, en el Derecho de la Unión en general[26] o en cualquier ordenamiento jurídico que merezca tal nombre, *todo derecho debe tener su recurso*. Si no hay forma de exigir el cumplimiento de la obligación correspondiente a la contraparte, en este caso la autoridad pública, por definición no hay derecho alguno. Se puede calificar como regalo, favor o incluso caridad, pero difícilmente como derecho. Por lo tanto, si el Derecho de la Unión o, en este caso, un convenio internacional en el que la Unión Europea sea Parte y al que se adhiere y haga cumplir internamente en el ordenamiento jurídico de la Unión reconoce un derecho, también debe haber acceso a la justicia para exigir este derecho, ya sea mediante el instrumento legal de que se trata o, en su defecto, en virtud del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).[27]

e) ¿Solo legalidad «procesal» o interés derivado de la participación?

86. Cabe argumentar que, al menos en teoría, podrían existir posturas intermedias en cuanto al alcance del acceso a la justicia.

87. En primer lugar, ¿qué sucedería si se considerarse que el «público» en sentido amplio conforme al artículo 6, apartado 7, solo tiene acceso a la justicia en la medida en que hubiera participado en el procedimiento para la toma de decisiones en materia de medio ambiente? ¿Podrían entonces estas personas garantizar el respeto de sus derechos personales de participación solo en la medida en que los hubieran ejercido, sin que se les permitiera impugnar la decisión resultante en su totalidad? Alternativamente, ¿qué sucedería si se les permitiese impugnar solamente la legalidad *procesal*, pero no la *sustantiva*, de las resoluciones con las que concluyese el procedimiento del artículo 6?

88. Estas sugerencias resultan menos fundadas aún sobre la base del tenor y de la estructura del Convenio de Aarhus. En definitiva, implicarían insertar, junto a las categorías de «público» y de «público interesado», una tercera categoría de «público seminteresado» (o «público procesalmente interesado»).

89. Además, no creo que sean posibles tales posturas intermedias. En la primera hipótesis, el alcance del control jurisdiccional «a la carta» dependería totalmente de la opción personal del solicitante en la fase administrativa.[28] La segunda hipótesis se basa en una diferenciación imaginaria (y difícilmente factible en la práctica) entre la legalidad procesal y la sustantiva de las decisiones sujetas al

25 Véase el punto 64 de las presentes conclusiones.

26 Véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo (C-50/00 P, EU:C:2002:462), apartados 38 y 39; de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 335, y de 18 de marzo de 2010, Alassini y otros, (C-317/08 a C-320/08, EU:C:2010:146), apartado 61.

27 Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartados 45 a 47 y jurisprudencia citada y de 27 de septiembre de 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725), apartados 57 y 58 y jurisprudencia citada.

28 El alcance del control jurisdiccional también podría ir en contra de la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia en la materia, en la sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartados 75 a 82, en los que el Tribunal de Justicia declaró que limitar la amplitud del control jurisdiccional a los motivos que ya fueron invocados en la fase administrativa era incompatible con el acceso más amplio posible al control jurisdiccional en materia de medio ambiente.

procedimiento del artículo 6.[29] Pero, sobre todo, sigue sin haber tal distinción en el propio artículo 9, apartado 2. De hecho, esta disposición ni siquiera exige legitimación activa para quien solamente invoque un vicio de procedimiento, cuando se acredite que la resolución impugnada no habría sido diferente sin dicho vicio.[30]

90. En segundo lugar, si el artículo 6, apartado 7, hubiese de interpretarse en el sentido de que toda persona que intervenga efectivamente en el procedimiento de participación del público se convierte en «público interesado», tal requisito debería ser aplicado por todos los Estados Partes del Convenio al definir qué constituye un interés suficiente o la lesión de un derecho a efectos del artículo 9, apartado 2, para el «público interesado» distinto de las ONG. Dicho de otra manera, los Estados Partes estarían obligados a aplicar un criterio de «interés derivado de la participación» a efectos de dicha disposición.

91. Sin embargo, esto no es así. El artículo 9, apartado 2, deja un considerable margen de apreciación a las Partes para definir lo que constituye un interés suficiente o la lesión de un derecho para el «público interesado» distinto de las ONG.[31] Además, el concepto de interés derivado de la participación desvirtuaría el fundamento mismo de los requisitos para la legitimación activa en el artículo 9, apartado 2. Si se permitiese que toda persona participase con arreglo al artículo 6, apartado 7, y que con ello adquiriese la legitimación activa conforme al artículo 9, apartado 2, por su mera participación, el artículo 9, apartado 2, se aplicaría básicamente a *toda persona*, lo que constituiría una *actio popularis*. Sin embargo, como ya hemos dicho, este es un resultado que los redactores del Convenio de Aarhus rechazaron expresamente.[32]

f) Conclusión provisional

92. Tratando de ser totalmente fiel al espíritu y al intento que en el Convenio de Aarhus se hace por lograr un proceso decisorio abierto y por garantizar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en modo alguno puedo compartir la idea de que, atendiendo al tenor literal del artículo 6, apartado 7, desvinculado del contexto del artículo 6 en su conjunto, los derechos de participación del público que se consagran en el artículo 6 se han de reconocer a toda persona. Esta conclusión no solo se basa en la propia disposición, sino también, como ya he expuesto en las subsecciones anteriores de las presentes conclusiones, en las dudosas consecuencias que semejante amplitud podría tener en otras disposiciones del Convenio de Aarhus; en particular, en la cuestión correlativa del derecho de acceso a la justicia. El loable objetivo de garantizar un acceso más amplio en materia de medio ambiente no debe desvincularse de la lógica general del instrumento legal y de sus límites.

93. Del conjunto de consideraciones precedentes concluyo que el artículo 6, apartado 7, del Convenio de Aarhus debe interpretarse en el sentido de que solo concede derechos de participación al «público» en la medida en que forme parte del «público interesado», y que, de igual manera, el artículo 9, apartado 2, solo se aplica al «público interesado». Por lo tanto, esta última disposición no se opone a que del derecho de acceso a la justicia se excluya al «público» en sentido amplio que no se considere al mismo tiempo «público interesado».

29 Sobre la dificultad general de dividir y diferenciar claramente entre los motivos en un recurso en materia de medio ambiente, véanse, por analogía, mis conclusiones presentadas en el asunto North East Pylon Pressure Campaign y Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781), puntos 74 a 91.

30 Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de noviembre de 2013, Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartados 49 a 51.

31 Sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 38.

32 Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

3. Reconocimiento de derechos más amplios conforme al Derecho nacional

94. ¿Qué consecuencias tiene esta conclusión para la situación de la primera demandante, si se considera *solo* desde el punto de vista del Convenio de Aarhus y de las Directivas 2010/75 y 2011/92? La primera demandante es una persona física, veterinaria de profesión. Afirma que, debido a su profesión y al juramento que hizo cuando accedió a ella, está personalmente interesada en el bienestar de los animales. Sin embargo, esto no equivale a cualquier interés, conforme al Derecho nacional, que le confiera la condición de parte interesada.

95. Según la interpretación del Convenio de Aarhus antes expuesta, la primera demandante es un miembro del «público», pero no del «público interesado». No tiene derecho a participar en el procedimiento para la toma de decisiones en materia de medio ambiente con arreglo al artículo 6 del Convenio de Aarhus. Además, tampoco parece formar parte del «público interesado» con arreglo al Derecho nacional a efectos del artículo 9, apartado 2. Al carecer de derechos de participación en virtud del artículo 6, el Estado Parte no está obligado a concederle derechos de acceso a la justicia en virtud del artículo 9, apartado 2. El artículo 9, apartado 3, no pretende comprender los actos u omisiones que ya estén regulados por apartado 2. Por lo tanto, tampoco existe ninguna obligación adicional derivada del apartado 3. Y las Directivas 2010/75 y 2011/92 nada cambian a este respecto.

a) Derecho de acceso a la justicia concedido al «público» por el Derecho nacional

96. No obstante, el presente asunto no se detiene aquí. Conviene recordar que, conforme a la legislación neerlandesa, el derecho del «público» a participar en el proceso decisorio va más allá de lo establecido en el artículo 6, apartado 7, del Convenio, tal como aquí se interpreta. En virtud del artículo 3.12, apartado 5, de la Wabo, el derecho a participar en el procedimiento para la toma de decisiones se reconoce a *toda persona*, sin distinguirse entre el «público interesado» y el «público» en general. Por lo tanto, entiendo que el Derecho nacional concede a toda persona física o jurídica el derecho a intervenir plenamente en el procedimiento de participación del público. [33]

97. Esto añade mayor complejidad al asunto. ¿Se oponen el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y el artículo 25 de la Directiva 2010/75, u otras disposiciones del Derecho de la Unión, a que se excluya del derecho de acceso a la justicia al «público» en relación con la legalidad de las decisiones sujetas al procedimiento del artículo 6, cuando el *Derecho nacional* ha concedido expresamente a este grupo derechos más amplios de participación del público?

98. Conforme al artículo 3, apartado 5, del Convenio de Aarhus, las Partes pueden introducir en el Derecho nacional disposiciones más favorables que las exigidas por el Convenio, como una participación del público más amplia en el procedimiento decisorio del artículo 6. La posibilidad de reconocer más derechos en el Derecho nacional también se refleja en diversas disposiciones específicas del Convenio.

99. Habida cuenta de la interpretación del artículo 6 del Convenio de Aarhus que se propone en la sección anterior, según la cual los Estados miembros solo están obligados a garantizar la plena participación del público al «público interesado», pero no al «público» en sentido amplio, da la impresión de que los Países Bajos han reconocido unos derechos de participación del público más amplios que los que exige el Convenio. Sin embargo, dicho Estado miembro solo lo ha hecho en cuanto a la participación del público contemplada en el artículo 6, y no respecto a cualquier subsiguiente derecho de acceso a la justicia con arreglo al artículo 9, apartado 2.

33 Descrito en los puntos 9 y 10 de las presentes conclusiones.

b) Derechos más amplios y ámbito de aplicación de la Carta

100. ¿Cómo debe valorarse esta situación con arreglo al Derecho de la Unión? En particular, ¿están comprendidas dichas disposiciones nacionales «más favorables» dentro del «ámbito de aplicación del Derecho de la Unión» a efectos de la aplicabilidad de la Carta? ¿Debe necesariamente entonces concederse el acceso a la justicia que dispone el artículo 47, párrafo primero, de la Carta a los miembros del «público» en general, para proporcionarles una vía de recurso judicial de sus derechos de participación más amplios concedidos por el Derecho nacional, pero dentro del ámbito de aplicación del acto legislativo del Derecho de la Unión?

101. Para responder a estas cuestiones es precisa una valoración en dos fases. En primer lugar, ¿está un Estado miembro actuando dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, por tanto, «aplicando el Derecho de la Unión» en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, cuando en un aspecto concreto va más allá de lo necesario y adopta medidas que no exige expresamente el Derecho de la Unión? En segundo lugar, ¿es aplicable entonces el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, al tratarse de «derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión»?

102. Primero, considerar que las disposiciones nacionales «más favorables» de que aquí se trata están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Carta conforme a su artículo 51, apartado 1, sería coherente con la postura más extensamente aceptada a este respecto. Aunque, en sentido estricto, el Derecho de la Unión no exige las disposiciones nacionales concretas, quedarán comprendidas en su ámbito de aplicación si son concreción de disposiciones más generales y abstractas del Derecho de la Unión. [34]

103. Lo mismo debería concluirse, con más motivo, respecto a un instrumento legal que claramente confiere a los Estados miembros la facultad de ir más allá de lo estrictamente necesario, integrando de hecho en su marco general los derechos más amplios y la mayor participación previstos, como sucede, por ejemplo, en los artículos 3, apartado 5, y 9, apartados 2 y 3, del Convenio de Aarhus.

104. Si esto realmente fuera así, la lógica antes esbozada [35] también sería aplicable respecto a los derechos garantizados en el Convenio de Aarhus: siempre que se conceda un derecho, aunque no lo haga el Derecho de la Unión, sino un Estado miembro dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y en consonancia con una obligación expresa de hacerlo, debe haber un recurso judicial para el caso de que sea conculcado.

105. Lo mismo habría de suceder, con más motivo, en el caso de una garantía tan básica como el derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia con arreglo al artículo 47, párrafo primero, de la Carta. En efecto, dicho párrafo confiere a las personas un derecho que puede ser invocado en sí mismo. [36] Tal como aclara la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 47 de la Carta no constituye un mero ribete decorativo añadido, sino que encarna el verdadero núcleo y la quintaesencia de todo sistema regido por el principio del Estado de Derecho. [37]

34 Por ejemplo, ya en la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), se afirmó que las disposiciones nacionales relativas a la imposición de un recargo fiscal en el período impositivo siguiente, como sanción por la presentación de declaraciones fiscales falsas en los períodos impositivos anteriores, constituían «aplicación del Derecho de la Unión», concretamente de la obligación de los Estados miembros de asegurar «la exacta percepción del impuesto y […] evitar el fraude». Véanse también, por ejemplo, las sentencias de 21 de diciembre de 2011, N. S. y otros (C-411/10 y C-493/10, EU:C:2011:865), apartados 64 a 69, o de 13 de junio de 2017, Florescu y otros (C-258/14, EU:C:2017:448), apartado 48.

35 Véanse el punto 85 de las presentes conclusiones y la jurisprudencia citada.

36 Véase, por ejemplo, la reciente sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626), apartado 56 y jurisprudencia citada.

37 Véase, por ejemplo, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartados 120 y 167 y jurisprudencia citada.

106. Sin embargo, en la reciente sentencia (de la Gran Sala) en el asunto TSN y AKT, el Tribunal de Justicia declaró que un Estado miembro no está aplicando el Derecho de la Unión a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta cuando adopta disposiciones nacionales comprendidas dentro de las competencias que conservan los Estados miembros en virtud de una disposición de Derecho de la Unión conforme a la cual una directiva no obsta a los derechos de los Estados miembros a aplicar disposiciones más favorables. [38]

107. Atendiendo a dicha sentencia, parecería que lo importante es el análisis minucioso de cada disposición individual: «cuando las disposiciones del Derecho de la Unión en el ámbito de que se trate no regulen un aspecto y no impongan a los Estados miembros ninguna obligación específica en relación con una situación determinada, la normativa nacional aprobada por un Estado miembro en lo tocante a ese aspecto se sitúa al margen del ámbito de aplicación de la Carta y no cabe considerar que la correspondiente situación deba apreciarse a la luz de las disposiciones de esta última». [39]

108. No puedo compartir plenamente el pronunciamiento en el asunto TSN y AKT, hasta el punto de afirmar que, en contra de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, los asuntos quedarían repentinamente y algo abruptamente comprendidos o excluidos del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y, por tanto, la Carta se apreciaría atendiendo a cada disposición individual del Derecho derivado. [40] Siguiendo esta misma lógica, numerosos asuntos anteriores en los que no había ninguna disposición concreta de Derecho de la Unión que regulase el aspecto concreto controvertido pero en los que, aun así, se hubiera considerado aplicable el Derecho de la Unión y, por tanto, la Carta, quedarían inopinadamente fuera del ámbito de aplicación de la Carta. [41] Esta postura se aparta también de otras líneas jurisprudenciales recientes según las cuales la Carta y sus garantías siguen siendo aplicables aunque se haya constatado que ninguna disposición concreta de Derecho derivado garantiza un derecho específico que se oponga a la solución legislativa adoptada en el Derecho nacional. [42]

109. No obstante, estoy de acuerdo con la lógica funcional de la sentencia TSN y AKT. El Tribunal de Justicia solo llegó a la conclusión reproducida en el punto 107 de las presentes conclusiones tras analizar el grado de armonización que existía en un determinado campo, la naturaleza de la competencia de la Unión y, sobre todo, tras enunciar la condición de que las «medidas más favorables» no afecten negativamente a la coherencia de la intervención de la Unión en dicho campo. [43]

110. A mi parecer, la cuestión esencial a este respecto no es la de la aplicabilidad de la Carta (y el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión), sino la identificación de *un derecho específico* que *reconozca el Derecho de la Unión* y que comporte la protección del artículo 47, párrafo primero, de la Carta.

38 Sentencia de 19 de noviembre de 2019 (C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981), en particular los apartados 49 a 51.

39 *Ibid*., apartado 53.

40 Todo lo cual sucedería de forma realmente contraria al sentido común: cuanto más concreto y específico se hace el debate sobre el fondo, más probable resulta que el asunto se quede «fuera del ámbito de aplicación» del Derecho de la Unión en su conjunto, mientras con todas las cuestiones abstractas conexas y estructurales seguirían probablemente comprendidas en dicho ámbito. Desde el punto de vista práctico, es probable que esto lleve a desplazar todo el análisis del fondo del asunto a la fase de la competencia, de modo que una compleja y profunda apreciación sobre el fondo se convierta de repente, al final de todo el razonamiento, en una cuestión de falta de competencia o de admisibilidad.

41 Según la cual, expresiones abstractas como la «correcta recaudación del IVA» o los «recursos financieros de la Unión» podrían hacer que cualquier cuestión sobre la exigencia del IVA o relativa a un fraude que afectara a recursos financieros de la Unión quedara virtualmente comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Sin embargo, si esta fuese realmente la lógica correcta (y el nivel de abstracción), el asunto TSN y AKT también quedaría plenamente comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, pues en dicho nivel de abstracción las «vacaciones anuales retribuidas» están claramente previstas tanto por el Derecho primario como por el Derecho derivado de la Unión. Para un análisis detallado de las consecuencias de esta «lógica de aplicación» sobre el ámbito de aplicación de la Carta, véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650), puntos 26 a 56.

42 Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de junio de 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489), apartados 66 a 74.

43 Sentencia de 19 de noviembre de 2019 (C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981), apartados 47 a 51.

111. Es por ello que, en segundo lugar, quizás sin insistir estrictamente en que todos y cada uno de los elementos de la participación del «público» quedan totalmente fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el hecho es que este último no garantiza al «público» ningún derecho de participación que este pueda exigir en virtud del artículo 47, párrafo primero, de la Carta. De este modo, es cierto que el Derecho de la Unión no se opone a que se excluya del derecho de acceso a la justicia a miembros del «público» que no estén comprendidos en el «público interesado». Sin embargo, esta no es la razón por la que la Carta o el Derecho de la Unión *no son aplicables* en absoluto al presente asunto, sino, ante todo, porque el Derecho de la Unión no reconoce tal derecho de participación al «público». Si el Derecho de la Unión *no confiere un derecho* o una libertad, no existe el correspondiente derecho de acceso a los tribunales en virtud del artículo 47, párrafo primero, de la Carta para exigir tal derecho inexistente.

112. En efecto, ya he sugerido que el análisis fundamental en estos casos no pasa necesariamente por el *ámbito de aplicación* de la Carta, sino por identificar un derecho derivado de una *disposición concreta* del Derecho de la Unión.[44] A falta de tal derecho específico, incluso en un caso que, con la interpretación más tradicional y generosa del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, estuviera comprendido en el mismo, poco o nada tendría que decir el Derecho de la Unión al respecto, pues ese espacio normativo, en un área de competencia compartida, se deja a los Estados miembros. En tal caso, el Tribunal de Justicia no pierde repentinamente su competencia, sino que declara que el Derecho de la Unión no se opone a la normativa nacional de que se trata.

113. Por todo ello, la respuesta que propongo a la cuestión de si es compatible con el Derecho de la Unión excluir del acceso a la justicia a los miembros de «público» que no estén comprendidos en el «público interesado» en una situación en la que se han concedido a tales miembros del público *derechos de participación conforme al Derecho nacional* es la siguiente.

114. En primer lugar, los derechos de plena participación del artículo 6 del Convenio de Aarhus solo se reconocen al «público interesado». No se concede tal derecho al «público» en esa disposición, ni mucho menos en ninguna otra disposición del Derecho de la Unión, incluidas las Directivas 2011/92 y 2010/75.

115. En segundo lugar, aun cuando tal situación no quedara fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, por tanto, de la aplicabilidad de la Carta, el hecho es que, en esta situación, el Derecho de la Unión no reconoce ni garantiza derecho alguno. Por lo tanto, la tutela de los derechos que confiere el Derecho nacional es un asunto que concierne a las garantías nacionales (de los derechos fundamentales). El Derecho de la Unión no se opone a tal exclusión, ante todo porque no exige la extensión al «público» en general. Corresponde a la legislación nacional proteger en el ámbito nacional los derechos otorgados en tales situaciones.

116. Es preciso formular una última observación. Esta conclusión no solo es compatible con la lógica de un ordenamiento jurídico complejo y de un sistema de múltiples niveles de protección de los derechos fundamentales, como el de la Unión Europea, sino también con los objetivos generales del Convenio de Aarhus. La promoción y el fomento de la participación del público en materia de medio ambiente se pueden llevar a cabo de diversos modos. Uno de ellos también podría ser un determinado sistema de participación del público en distintos niveles: para incentivar la participación, en una fase se concede más de lo que exige el Convenio de Aarhus, pero no necesariamente en las fases posteriores.

44 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659), puntos 74 a 83, y, en cuanto al nivel de análisis del derecho en cuestión, mis conclusiones presentadas en el asunto Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623), puntos 70 a 80.

117. Insistir, en una situación así, en un enfoque absolutista de «todo o nada», en el sentido de que, si se permite algo más en una fase,[45] también deberá permitirse todo lo demás, sería contraproducente a la larga, desde el punto de vista de los objetivos que persigue el Convenio de Aarhus. En efecto, ninguna buena acción queda impune. Ironías aparte, es muy probable que, si se optase por el «todo o nada» respecto a las concesiones facultativas, la reacción natural de muchos Estados Partes sería no conceder nada adicional. Sin embargo, difícilmente puede ser este el resultado de una interpretación coherente del alcance de las obligaciones (legalmente exigibles) derivadas de un instrumento legal que, en teoría, pretende fomentar la participación del público en la toma de decisiones en materia de medio ambiente.

c) Conclusión

118. Habida cuenta de todas las consideraciones que preceden, propongo que el artículo 6 del Convenio de Aarhus, así como el artículo 6 de la Directiva 2011/92 y el artículo 24 de la Directiva 2010/75, hayan de interpretarse en el sentido de que solo conceden plenos derechos de participación al «público interesado» en el sentido de esos instrumentos legales, y no al «público» en sentido amplio.

119. Ni el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus ni el artículo 11 de la Directiva 2011/92 o el artículo 25 de la Directiva 2010/75, ni tampoco el artículo 47 de la Carta, se oponen a que se excluya del acceso a la justicia a los miembros del «público» que no estén comprendidos en el «público interesado».

C. El requisito de la participación previa

120. Con sus cuestiones tercera a sexta, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus o el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y el artículo 25 de la Directiva 2010/75 se oponen a un requisito de Derecho nacional como el que impone el artículo 6:13 de la Awb, que supedita el acceso del «público interesado» a la justicia a la previa presentación de observaciones en el procedimiento de participación del público, a menos que no haberlo hecho estuviera justificado. En caso de que el Tribunal de Justicia dé una respuesta negativa a esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta también si las mismas disposiciones se oponen a una norma de Derecho nacional conforme a la cual un juez nacional puede declarar admisible una demanda presentada por miembros del «público interesado» solo respecto a las partes de la resolución contra las cuales ya se hubiesen presentado objeciones durante la fase preparatoria. Por último, con su sexta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si se ha de dar una respuesta diferente a estas cuestiones en relación con el «público».

121. Por las razones que voy a exponer en esta sección, considero que el requisito de participación previa en el procedimiento administrativo es, en efecto, incompatible con el acceso a la justicia que concede directamente el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus al «público interesado». Sin embargo, conforme a la lógica y la postura defendidas en la sección anterior, no sucede lo mismo con el «público» en sentido amplio.

45 Aunque los motivos por los que se hace esta concesión añadida en esta fase concreta sean sensatos desde el punto de vista normativo, como ya he expuesto en el punto 11 de las presentes conclusiones.

1. El requisito de participación previa para el «público interesado»

122. No sorprende que el tenor del artículo 9, apartado 2, no diga nada acerca de cualquier requisito de participación previa. Al igual que el órgano jurisdiccional remitente y el Gobierno de los Países Bajos, considero que la cuestión planteada debe diferenciarse de la situación regulada por el artículo 9, apartado 2, párrafo tercero, del Convenio. Dicha disposición versa sobre el agotamiento de las *vías de recurso administrativo* antes de entablar un procedimiento judicial, cuando el Derecho interno imponga tal requisito. Pero esto se refiere claramente a un control *administrativo*, normalmente a una decisión administrativa de segundo grado. No se refiere al acceso a los tribunales. [46]

123. A continuación, el Gobierno de los Países Bajos señala que el artículo 9, apartado 2, exige a las Partes en el Convenio que velen por que los miembros de público interesado tengan acceso a la justicia «en el marco de su legislación nacional». Partiendo de esta referencia al marco de la legislación nacional, el Gobierno de los Países Bajos alega que se deja a la libre apreciación de los Estados miembros establecer requisitos para la legitimación activa como el controvertido en el procedimiento principal.

124. Estoy de acuerdo, en general, con este argumento, pero con una salvedad importante: por supuesto que son los Estados miembros quienes deben establecer los requisitos concretos para la legitimación activa, pero sin suprimir en ningún momento lo que ya ha previsto el propio artículo 9, apartado 2.

125. A falta de normas de la Unión que regulen la materia, los Estados miembros gozan de autonomía procesal para establecer las normas de procedimiento detalladas que rigen los recursos mencionados en el artículo 9, apartado 2. [47] Sin embargo, en el ejercicio de su autonomía procesal, la discrecionalidad de los Estados miembros no solo está sujeta a la (tradicional) observancia de los principios de equivalencia y efectividad. En el ámbito concreto del Convenio de Aarhus, se halla además limitada por el objetivo del artículo 9, apartado 2, de ofrecer al «público interesado» amplio acceso a la justicia en el ámbito de aplicación del Convenio. [48]

126. La Comisión considera que el artículo 9, apartado 2, se opone al requisito de participación previa. Basa su interpretación en el objetivo de la disposición, según se interpretó en las sentencias Comisión/Alemania [49] y Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (en lo sucesivo, «Djurgården»). [50] En cambio, el Gobierno de los Países Bajos e Irlanda extraen la conclusión contraria de dicha jurisprudencia y, en este sentido, invocan la sentencia Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (en lo sucesivo, «Protect Natur»). [51] Es por ello necesario comenzar el debate al respecto con un detallado análisis de la jurisprudencia.

46 En algunos casos, concretamente cuando se trata de tribunales híbridos, puede debatirse si esta instancia de control sigue siendo «administrativa» o ya es «judicial». Sin embargo, es evidente que no sucede así en el presente asunto.

47 Véanse las sentencias de 27 de junio de 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432), apartado 35, y de 18 de octubre de 2011, Boxus y otros (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, EU:C:2011:667), apartado 52.

48 Sentencias de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), apartado 58, y de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 39.

49 Sentencia de 15 de octubre de 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Sentencia de 15 de octubre de 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Sentencia de 20 de diciembre de 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

a) Sentencias Djurgården, Comisión/Alemania y Protect Natur

127. En el asunto Djurgården, se había solicitado la autorización de un proyecto que podía tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Con arreglo al Derecho sueco, el procedimiento de participación del público fue instruido por un tribunal especializado en materia de medio ambiente. Así las cosas, el Högsta domstolen (Tribunal Supremo, Suecia) preguntó al Tribunal de Justicia si, con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2011/92, el derecho a un procedimiento de recurso se podía considerar ya agotado en el propio procedimiento que culminó con la resolución, ya que dicho procedimiento había sido instruido por un tribunal, o si el «público interesado» aún tenía derecho a impugnar dicha decisión ante un órgano jurisdiccional.

128. El Tribunal de Justicia respondió que el público interesado debe poder ejercer un recurso, con independencia del papel que haya desempeñado en la tramitación de esa solicitud participando en el procedimiento ante dicha instancia y exponiendo en él su postura.[52] El Tribunal de Justicia expuso dos razones para llegar a esta conclusión. Por una parte, el derecho de recurso en el sentido del artículo 11 de la Directiva 2011/92 es independiente de la naturaleza administrativa o jurisdiccional de la autoridad que adopta la decisión o el acto impugnado. Por otra parte, la participación en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales en las condiciones establecidas en la Directiva 2011/92 es «distinta y tiene una finalidad diferente al recurso jurisdiccional, pudiendo este último, en su caso, ejercerse contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento. Por tanto, esa participación carece de incidencia sobre los requisitos de ejercicio del recurso».[53]

129. La sentencia Comisión/Alemania versaba, en particular, sobre una norma de procedimiento del Derecho alemán que limitaba los motivos que se podían invocar en apoyo de un recurso judicial contra una decisión administrativa comprendida en el ámbito del artículo 11 de la Directiva 2011/92 y del artículo 25 de la Directiva 2010/75 a las objeciones que *ya* se hubiesen formulado durante el procedimiento administrativo.[54]

130. El Tribunal de Justicia consideró que esta norma era contraria al artículo 11 de la Directiva 2011/92 y al artículo 25 de la Directiva 2010/75. Señaló que dichas disposiciones no limitan en modo alguno los motivos que pueden ser invocados para apoyar un recurso basado en ellas, y recordó el objetivo perseguido por las mismas de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia en materia de protección del medio ambiente.[55] Volviendo a las disposiciones nacionales de que se trata, el Tribunal de Justicia señaló que estas establecían requisitos especiales que limitaban el control jurisdiccional y que no estaban previstos ni en el artículo 11 de la Directiva 2011/92 ni en el artículo 25 de la Directiva 2010/75.[56]

131. En respuesta al argumento formulado por los Gobiernos alemán y austriaco, el Tribunal de Justicia añadió, además, que tal restricción no podía justificarse apelando a la eficacia del procedimiento administrativo. En esencia, los Gobiernos alemán y austriaco habían alegado que, con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2011/92 y al artículo 25 de la Directiva 2010/75, forma parte de la autonomía procesal de los Estados miembros establecer las normas de procedimiento concretas que regulen los recursos contemplados en dichas disposiciones.[57]

52 Sentencia de 15 de octubre de 2009, (C-263/08, EU:C:2009:631), apartado 39.

53 *Ibid*., apartado 38.

54 Sentencia de 15 de octubre de 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

55 *Ibid*., apartados 76 y 77.

56 *Ibid*., apartado 78.

57 *Ibid*., apartados 71 a 74.

132. Sin embargo, el Tribunal de Justicia rechazó tales argumentos, declarando que, «si bien es cierto que el hecho de aducir por primera vez un motivo en un recurso jurisdiccional puede obstaculizar en algunos caso[s] el buen desarrollo del referido procedimiento, basta con recordar que el objetivo mismo perseguido por el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y por el artículo 25 de la Directiva 2010/75 consiste no solo en facilitar al justiciable el acceso más amplio posible al control jurisdiccional, sino también en permitir que ese control abarque en su totalidad la legalidad de la decisión impugnada, en el fondo o en el procedimiento».[58] El Tribunal de Justicia añadió que, aun así, el legislador nacional tiene la libertad de prever reglas procesales específicas, como la inadmisibilidad de un argumento presentado de forma abusiva o de mala fe, que constituyan mecanismos apropiados para asegurar la eficacia del proceso jurisdiccional.[59]

133. Por último, la sentencia Protect Natur[60] trataba de una norma del Derecho austriaco que contenía un requisito de participación previa. En concreto, la disposición de procedimiento controvertida imponía una norma de preclusión a las organizaciones de defensa del medio ambiente conforme a la cual estas perdían su condición de parte en el procedimiento administrativo y, por tanto, no podían recurrir la decisión resultante de este, si no habían presentado sus objeciones en el plazo establecido en dicho procedimiento. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que aquel asunto versaba sobre la compatibilidad de la mencionada norma con el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus en relación con los procedimientos públicos sujetos a la Directiva 2000/60/CE,[61] y no con el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y los procedimientos públicos sujetos al artículo 6 de este convenio.

134. El Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que forma parte de la autonomía procesal de los Estados miembros adoptar una norma nacional de este tipo. El Tribunal de Justicia basó su conclusión en el tenor del artículo 9, apartado 3, que establece expresamente que los recursos a los que se refiere dicha disposición pueden estar sujetos a «criterios» con arreglo al Derecho nacional. En opinión del Tribunal de Justicia, esto implica que, en principio, los Estados miembros puedan aprobar normas procesales relativas a los requisitos necesarios para interponer tales recursos, en virtud de la facultad de apreciación que les ha sido conferida a esos efectos.[62] Por lo tanto, la compatibilidad de tal disposición depende de si respeta el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta, que se corresponde con el principio de efectividad, y si observa las condiciones en las que el artículo 52, apartado 1, de la Carta permite restringir ese derecho.[63]

135. Al igual que la Comisión y el órgano jurisdiccional remitente, no considero que la conclusión del Tribunal de Justicia en la sentencia Protect Natur sea válida en el contexto del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. El apartado 3 del artículo 9 difiere de su apartado 2 en varios aspectos. El apartado 3 de dicho artículo tiene un ámbito de aplicación personal más amplio y comprende una más amplia gama de actos y decisiones que el apartado 2. Sobre todo, ese apartado 3 otorga mayor flexibilidad a las Partes en relación con los requisitos para la legitimación activa, pues permite expresamente a las Partes establecer «criterios» en el Derecho nacional. Este último aspecto fue, de hecho, la base de la argumentación del Tribunal de Justicia.

136. En cuanto a las otras dos sentencias, Djurgården y Comisión/Alemania, tampoco creo que esta jurisprudencia proporcione una respuesta concreta a la cuestión que aquí se plantea. Sin embargo, estoy dispuesto a reconocer la clara tendencia general que en ella se observa. De esta jurisprudencia extraigo tres conclusiones que son ciertamente relevantes para el presente asunto.

58 *Ibid*., apartado 80.

59 *Ibid*., apartado 81.

60 Sentencia de 20 de diciembre de 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO 2000, L 327, p. 1).

62 Sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Nature (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 86.

63 *Ibid*., apartados 87 y 90.

137. En primer lugar, según el Tribunal de Justicia, la toma de decisiones en materia de medio ambiente y su (potencial) control jurisdiccional posterior son dos procedimientos distintos. Obviamente, ambos comparten el mismo objeto, pero deberían mantenerse separados. En segundo lugar, el artículo 9, apartado 2, concede al público interesado un derecho independiente y autónomo de acceso a la justicia en asuntos medioambientales. El Tribunal de Justicia admite cierto grado de conexión con el procedimiento de participación del público, pero no la condicionalidad. En tercer lugar, los requisitos nacionales que se pueden razonablemente establecer al transponer el artículo 9, apartado 2, determinando con ello los criterios para acceder a la justicia, no pueden privar de contenido al acceso mismo.

b) El requisito de la participación previa y la no participación justificada: ¿cuál es la regla y cuál la excepción?

138. En mi opinión, el requisito en la normativa neerlandesa según el cual, para poder recurrir ante un tribunal con arreglo al artículo 9, apartado 2, el «público interesado» debe haber intervenido también en el procedimiento de participación del público conforme al artículo 6 no es compatible con dicho artículo 9, apartado 2. En pocas palabras, una norma nacional así introduce un nuevo requisito a la legitimación activa que ni figura en el tenor del artículo 9, apartado 2, ni es compatible con su espíritu.

139. Aunque reconozco plenamente la facultad de los Estados miembros para establecer normas que concreten los criterios de aplicación del artículo 9, apartado 2, hay criterios y criterios. El criterio de la participación previa atañe a la propia esencia de lo que se supone que está directa e independientemente garantizado por el artículo 9, apartado 2: si una persona es miembro del «público interesado» y tiene un «interés suficiente» o invoca la «lesión de un derecho», se le debe conceder acceso a la justicia. En cambio, exigir que dicha persona «haya participado en el procedimiento previo de participación del público», por su propia naturaleza, no puede considerarse razonablemente incluido ni en la letra a) ni en la letra b) del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. A todos los efectos prácticos, constituye la inserción de una nueva letra c) en dicha disposición.

140. Obviamente, este requisito se opone frontalmente a las conclusiones que se extraen de la jurisprudencia presentada en la sección anterior. Al introducir tal regla, las fases administrativa y judicial se reducen en la práctica a un solo paquete: el acceso a la segunda se condiciona a la participación en la primera. Además, la naturaleza y las repercusiones de los criterios no constituyen una mera concreción del artículo 9, apartado 2, sino que llegan realmente a erosionar aquello que el artículo 9, apartado 2, garantiza de forma independiente.

141. Esta conclusión queda corroborada a la luz de las consecuencias prácticas que la aplicación de tal norma puede tener en dos tipos de «público interesado»: ONG, por un lado, y las demás personas, especialmente las personas físicas, por otro.

142. Por una parte, respecto a las ONG, del artículo 9, apartado 2, se deduce que cualquier ONG que reúna los requisitos del artículo 2, apartado 5, es decir, estar reconocida por el Derecho nacional como ONG que trabaja en favor de la protección del medio ambiente y constituir por ello «público interesado», se considerará que cumple el requisito de tener un interés suficiente o de invocar la lesión de un derecho. Por lo tanto, el artículo 9, apartado 2, reconoce automáticamente a las ONG la legitimación activa, una vez que cumplen con el requisito de pertenecer al «público interesado». [64]

64 Véanse, en idéntico sentido, las conclusiones de la Abogada General Sharpston en los asuntos Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421), apartados 42 a 44 y 57, y la Guía de aplicación, p. 195.

Además, el Tribunal de Justicia respalda esta consideración cuando declara que la disposición equivalente que se encuentra en el artículo 11, apartado 2, párrafo tercero, de la Directiva 2011/92 tiene efecto directo en relación con las ONG pertenecientes al «público interesado», en el sentido de que establece reglas precisas y no se encuentra supeditada a otros requisitos. [65]

143. Habida cuenta de todo esto y del objetivo de garantizar un amplio acceso al control judicial, el requisito de participación previa en el procedimiento preparatorio socava la legitimación activa automática que el artículo 9, apartado 2, concede a las ONG que pertenezcan al «público interesado». En la práctica, tal requisito exigiría que todas estas ONG participaran en todos los procedimientos públicos en el sentido del artículo 6 del Convenio de Aarhus en los Países Bajos, a fin de asegurarse su derecho a impugnar posteriormente ante los tribunales las resoluciones en que culminen dichos procedimientos. Por lo tanto, el requisito de participación previa es contrario al objetivo mismo de garantizar derechos preferentes de legitimación activa a las ONG pertenecientes al «público interesado». [66]

144. Por otra parte, se plantean cuestiones similares con respecto a otros miembros del «público interesado», si bien por una razón ligeramente distinta. Respecto a este grupo, es cierto que el artículo 9, apartado 2, deja a las Partes un amplio margen de apreciación a la hora de definir lo que constituye un interés suficiente o la lesión de un derecho. [67] Sin embargo, incluso para esta categoría de personas, las consecuencias del requisito de participación previa van mucho más allá de lo que razonablemente podría considerarse comprendido en la concreción nacional de dichos conceptos.

145. Tomemos el ejemplo de una persona física que es propietaria de una casa cercana al lugar donde se propone construir el establo para cerdos. Es justo presumir que, en cualquier concreción nacional del «interés suficiente» o «lesión de un derecho», tal actividad medioambiental propuesta afectará a dicha persona y que esta última habrá de tener acceso a la justicia si desea impugnar la autorización con arreglo al artículo 9, apartado 2. Sin embargo, para poder hacerlo, ¿debe esa persona haber participado en todo caso en el procedimiento de participación del público, aun cuando no le suscitara ningún reparo esa actividad tal como se propuso inicialmente y no viera, por tanto, motivo para hacerlo? ¿Qué sucede si no presentó observaciones porque sus puntos de vista ya estaban siendo defendidos por otros participantes en el procedimiento de decisión? ¿Y si parte del «público interesado» no tuvo conocimiento del proyecto de resolución hasta después de agotarse el plazo para la presentación de observaciones?

146. Al igual que a las ONG, ¿también ha de obligarse a todos los demás miembros del «público interesado» a registrarse formalmente o incluso a participar en el procedimiento de participación del público, aun cuando no crean tener nada útil que decir en esa fase? ¿Han de verse forzados a hacerlo como mera medida de cautela, a fin de no perder su derecho de acceso a la justicia, derecho que, dicho sea de paso, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus garantiza de manera independiente? [68]

147. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente ha mencionado las excepciones al requisito de participación previa establecido en el Derecho neerlandés (y el Gobierno de los Países Bajos las ha aclarado con mayor detalle en la vista): dicho requisito no se aplica si la falta de presentación de observaciones por parte del «público interesado» está justificada. [69]

65 Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartados 55 a 57.

66 Véase, en este mismo sentido, Comité de Conformidad, Conclusiones y recomendaciones de 29 de junio de 2012, República Checa (ACCC/C/2010/50), apartado 78.

67 Sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 38.

68 Véase también la Guía de aplicación, p. 195, donde se afirma, en relación con los miembros del «público interesado» distintos de las ONG, que «podría ser excesivamente restrictivo exigir que solo se concediera el acceso con arreglo al [artículo 9, apartado 2] a quienes hubieran participado en el procedimiento para la toma de decisiones».

69 Descrito en el punto 18 de las presentes conclusiones.

148. Si bien la existencia de estas excepciones mitiga el problema, no resuelve realmente la cuestión estructural de que el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, reconocido como derecho por el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, se supedita a un requisito que, por su propia naturaleza, va más allá de una mera transposición de dicha disposición. Además, añade un plus de discrecionalidad e imprevisibilidad: ¿en qué casos es probable que se admita la excepción? En la vista, el Gobierno de los Países Bajos confirmó que se deja enteramente a la jurisprudencia (que, por definición, es casuística) la determinación de lo que constituyen casos de «no participación justificada» en el procedimiento de participación del público, y que el Gobierno solo puede aportar algunos ejemplos ilustrativos de cuándo es probable que se aplique la excepción.

149. Todo ello no hace sino poner de relieve la verdadera naturaleza de todo el dilema y las consecuencias del requisito de la participación previa: simplemente invierte la lógica en que se basa el artículo 9, apartado 2. Como ya ha reconocido el Tribunal de Justicia, para quienes cumplen los criterios establecidos en la disposición, la regla es el acceso, y toda excepción debe estar razonablemente justificada.[70] Según el Derecho neerlandés, para quienes no hayan participado en el procedimiento de participación del público la regla es que no tienen acceso, aunque cumplan todos los criterios del artículo 9, apartado 2, y dicha regla está sujeta a excepciones. Por lo tanto, a no ser que las excepciones se conciban de manera tan amplia que en la práctica vuelvan a invertir la regla,[71] esta estructura es incompatible con el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

150. Por lo tanto, concluyo que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y el artículo 25 de la Directiva 2010/75 se oponen a que, para poder ejercer un recurso ante un órgano jurisdiccional en el sentido de dichos instrumentos legales, se exija al «público interesado» un requisito de participación previa en el procedimiento de participación del público.

151. En consecuencia, no hay necesidad de apreciar de forma independiente la cuarta cuestión prejudicial. Asimismo, y en cualquier caso, dado que ninguno de los cuatro demandantes presentó alegación alguna en el procedimiento de participación del público, no está claro en qué sentido podría afectarles, por definición, una norma nacional con arreglo a la cual un juez nacional solo puede declarar admisible una demanda respecto a las *partes de la resolución* contra las cuales ya se hubiesen presentado objeciones durante la fase preparatoria. Por lo tanto, este aspecto de la cuarta cuestión prejudicial resulta totalmente hipotético en el contexto del presente asunto.

152. Por último, partiendo de la respuesta antes sugerida para la segunda cuestión prejudicial, la misma lógica que allí se expone es válida también para la sexta cuestión prejudicial. Corresponde al Derecho nacional regular los derechos que asisten al «público» en sentido amplio que no esté comprendido en el «público interesado» en el sentido del artículo 9, apartado 2. Por lo tanto, el Derecho de la Unión no se opone a que el Derecho nacional exija el requisito de participación previa únicamente al «público».

70 Véase, especialmente, la sentencia de 15 de octubre de 2015, Comisión/Alemania (C-137/14, EU:C:2015:683), apartados 80 a 81, analizada en los puntos 129 a 132 de las presentes conclusiones.

71 Aunque reconozco que algunas de las excepciones descritas por el Gobierno de los Países Bajos en la vista son realmente amplias, si de verdad esto fuese cierto en la práctica judicial y al margen de la cuestión de la previsibilidad ¿qué sentido tendría entonces mantener una regla así?

V. Conclusión

153. En conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Rechtbank Limburg (Tribunal de Primera Instancia de Limburgo, Países Bajos) del modo siguiente:

«1) El artículo 6 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, celebrado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado, en nombre de la Comunidad Europea, por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, (en lo sucesivo, "Convenio de Aarhus"), así como el artículo 6 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, y el artículo 24 de 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), solo conceden plenos derechos de participación al "público interesado", y no al "público" en sentido amplio.

2) Ni el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, ni el artículo 11 de la Directiva 2011/92 o el artículo 25 de la Directiva 2010/75, ni tampoco el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se oponen a que se excluya del acceso a la justicia al "público" que no esté comprendido en el "público interesado", en el sentido de dichos instrumentos legales.

3) El artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, el artículo 11 de la Directiva 2011/92 y el artículo 25 de la Directiva 2010/75 se oponen a un requisito de Derecho nacional que supedita el acceso a la justicia del "público interesado", en el sentido de dichos instrumentos legales, a la previa participación en los procedimientos previstos en el artículo 6 del Convenio de Aarhus, en el artículo 6 de la Directiva 2011/92 y en el artículo 24 de la Directiva 2010/75.»