Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 20 de diciembre de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2000/60/CE — Política de aguas de la Unión Europea — Artículo 4, apartado 1, y artículo 14, apartado 1 — Obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua y de fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la Directiva — Convenio de Aarhus — Participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente — Artículo 6 y artículo 9, apartados 3 y 4 — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47 — Derecho a la tutela judicial efectiva — Proyecto que puede tener repercusiones en el estado de las aguas — Procedimiento administrativo de autorización — Organización de defensa del medio ambiente — Solicitud de reconocimiento de la condición de parte en el procedimiento administrativo — Posibilidad de invocar derechos derivados de la Directiva 2000/60/CE — Pérdida de la condición de parte en el procedimiento y del derecho de recurso cuando tales derechos no hayan sido alegados en plazo en el procedimiento administrativo»

En el asunto C-664/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 26 de noviembre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de diciembre de 2015, en el procedimiento entre

Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation

y

Bezirkshauptmannschaft Gmünd,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Rosas, las Sras. C. Toader y A. Prechal (Ponente) y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de marzo de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, por el Sr. L.E. Riegler, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre del Gobierno austriaco, por las Sras. C. Pesendorfer y C. Vogl, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y M. de Ree, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Pignataro-Nolin y los Sres. C. Hermes y E. Manhaeve, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de octubre de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE 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), o de dicha Directiva en su conjunto, y del artículo 9, apartado 3, 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, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante 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»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (Protect, Organización Medioambiental para la Defensa de la Naturaleza, las Especies y los Paisajes, Austria; en lo sucesivo, «Protect») y la Bezirkshauptmannschaft Gmünd (Autoridad del distrito de Gmünd, Austria) con motivo de la solicitud formulada por dicha organización para que se le reconociera la condición de parte en un procedimiento relativo a una solicitud de renovación de la autorización concedida con arreglo a la normativa de aguas para una instalación de fabricación de nieve presentada por Aichelberglift Karlstein GmbH.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El decimoctavo considerando del Convenio de Aarhus enuncia:

«Deseando que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley.»

4 El artículo 2 de este Convenio, titulado «Definiciones», dispone, en sus apartados 4 y 5, lo siguiente:

«4. Por “público” se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

5. Por “público interesado” se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno.»

5 El artículo 6 de dicho Convenio, titulado «Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas», establece:

«1. Cada Parte:

a) aplicará las disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el anexo I;

b) aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Las Partes determinarán en cada caso si la actividad propuesta entra en el ámbito de estas disposiciones,

[...]

2. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. [...]

[...]

3. Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 más arriba y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

5. Cada Parte debería, si procede, alentar a cualquiera que tenga el propósito de presentar una solicitud de autorización a identificar al público afectado, a informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar un debate con él al respecto antes de presentar su solicitud.

6. Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el público interesado pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere el presente artículo que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público, sin perjuicio del derecho de las Partes a negarse a divulgar determinadas informaciones con arreglo al artículo 4, apartados 3 y 4. [...]

[...]

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 solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

[...]»

6 El artículo 9 del mismo Convenio, titulado «Acceso a la justicia», establece en sus apartados 2 a 4:

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

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

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

podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 *infra*, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

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

[...]

3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 *supra*, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.

4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 *supra* deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.»

Derecho de la Unión

Directiva 92/43/CEE

7 El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO 2006, L 363, p. 368) (en lo sucesivo, «Directiva 92/43»), dispone lo siguiente:

«Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el

apartado 4, las autoridades nacionales competentes sólo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

Directiva 2000/60

8 Los considerandos 11, 19, 27 y 46 de la Directiva 2000/60 indican lo siguiente:

«(11) Tal como se establece en el artículo 174 del Tratado, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe contribuir a alcanzar los objetivos siguientes: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. Asimismo, debe basarse en el principio de cautela y en los principios de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente misma, y de quien contamina paga.

[...]

(19) La presente Directiva tiene por objeto mantener y mejorar el medio acuático de la Comunidad. Este objetivo se refiere principalmente a la calidad de las aguas afectadas. [...]

[...]

(27) El objetivo último de la presente Directiva es lograr la eliminación de todas las sustancias peligrosas prioritarias y contribuir a conseguir concentraciones en el medio marino cercanas a los valores básicos para las sustancias de origen natural.

[...]

(46) Para garantizar la participación del público en general, incluidos los usuarios, en el establecimiento y la actualización de los planes hidrológicos de cuenca, es necesario facilitar información adecuada de las medidas previstas y de los progresos realizados en su aplicación, a fin de que el público en general pueda aportar su contribución antes de que se adopten las decisiones finales sobre las medidas necesarias.»

9 El artículo 1 de la Directiva 2000/60, titulado «Objeto», establece:

«El objeto de la presente Directiva es establecer un marco para la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas que:

a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, con respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;

b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles;

c) tenga por objeto una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias;

[...]»

10 El artículo 4 de dicha Directiva, titulado «Objetivos medioambientales», dispone, en su apartado 1:

«Al poner en práctica los programas de medidas especificados en los planes hidrológicos de cuenca:

a) para las aguas superficiales
   i) los Estados miembros habrán de aplicar las medidas necesarias para prevenir el deterioro del estado de todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de los apartados 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,
   ii) los Estados miembros habrán de proteger, mejorar y regenerar todas las masas de agua superficial, sin perjuicio de la aplicación del inciso iii) por lo que respecta a las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de alcanzar un buen estado de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 3, de la aplicación de los apartados 4, 5 y 6 y no obstante lo dispuesto en el apartado 7,
   iii) los Estados miembros protegerán y mejorarán todas las masas de agua artificiales y muy modificadas, con objeto de lograr un buen potencial ecológico y un buen estado químico de las aguas superficiales a más tardar quince años después de la entrada en vigor de la presente Directiva, de conformidad con lo dispuesto en el anexo V, sin perjuicio de la aplicación de las prórrogas establecidas de conformidad con el apartado 4 y de la aplicación de los apartados 5, 6 y 7 y no obstante lo dispuesto en el apartado 8,

[...]»

11 El artículo 14 de la Directiva 2000/60, que lleva la rúbrica «Información y consulta públicas», establece:

«1. Los Estados miembros fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca. Los Estados miembros velarán por que, respecto de cada demarcación hidrográfica, se publiquen y se pongan a disposición del público, incluidos los usuarios, a fin de recabar sus observaciones, los documentos siguientes:

[...]

2. Los Estados miembros concederán un plazo mínimo de seis meses para la presentación de observaciones por escrito sobre esos documentos con objeto de permitir una participación y consulta activas.

[...]»

Derecho austriaco

12 La Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley General del Procedimiento Administrativo; en lo sucesivo, «AVG»), en su versión aplicable al litigio principal, establece, en su artículo 8:

«Las personas que soliciten la actuación de la autoridad o a las que se refiera la actividad de la autoridad tendrán la condición de interesadas y, en la medida en que sean titulares de un derecho o de un interés jurídico en relación con el objeto de dicha actuación, la condición de partes.»

13 El artículo 41 de la AVG establece:

«(1) El señalamiento de una audiencia se realizará mediante notificación personal a las personas interesadas conocidas. En caso de que puedan tener consideración de interesados otras personas, la audiencia deberá comunicarse, además, mediante su publicación en el tablón de anuncios oficial del Ayuntamiento, mediante publicación en el diario destinado a las comunicaciones oficiales de la autoridad o mediante publicación en el boletín oficial electrónico de la autoridad.

(2) [...] La notificación (comunicación) del señalamiento de la audiencia deberá contener los datos requeridos para las citaciones, incluida la referencia a las consecuencias establecidas en el artículo 42. [...]»

14 Según el artículo 42, apartado 1, de la AVG:

«Cuando la audiencia se haya comunicado de conformidad con el artículo 41, apartado 1, segunda frase, y en una de las formas especiales previstas en las disposiciones administrativas, perderá la condición de parte la persona que no formule alegaciones, a más tardar, el día anterior a la fecha de comienzo de la vista, en horario de oficina ante la autoridad, o durante la vista. Si las disposiciones administrativas no establecen nada sobre la forma de comunicación, la consecuencia jurídica prevista en la primera frase se producirá siempre que la audiencia se haya comunicado de conformidad con el artículo 41, apartado 1, segunda frase, y en forma adecuada.»

15 El artículo 102 de la Wasserrechtsgesetz (Ley de aguas; en lo sucesivo, «WRG»), en su versión aplicable al litigio principal, tiene el siguiente tenor:

«(1) Tienen la condición de partes:

a) el solicitante;

b) aquellos que estén sujetos a una obligación de hacer, de no oponerse o de abstenerse, o cuyos derechos [...] hayan resultado afectados de otra forma, los titulares de derechos de pesca […] o de uso [...], así como las personas que aleguen un conflicto;

[...]

(2) Tendrán, en particular, la condición de interesadas en el sentido del artículo 8 de [la AVG] —según el objeto de la audiencia de que se trate y en la medida en que no se les haya reconocido ya la condición de parte con arreglo al apartado 1— las personas que tengan un interés en el uso del dominio público, todos los titulares de derechos reales sobre los bienes inmuebles afectados, todos los beneficiarios potenciales de la preservación o del abandono de una instalación o de la extinción de un derecho sobre el agua y, a efectos del procedimiento de oposición a los proyectos [...], todas las personas que deban ser consideradas como partes (apartado 1) en la ejecución de tales proyectos.

(3) Los interesados estarán autorizados a invocar sus intereses durante el procedimiento, pero no tendrán derecho a presentar alegaciones.

[...]»

16 Del artículo 145b, apartado 6, de la WRG se deduce que el objetivo de esta Ley federal es principalmente transponer la Directiva 2000/60.

17 La Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (Ley de 2000 sobre la evaluación del impacto medioambiental, BGB1. 697/1993; en lo sucesivo, «UVP-G 2000»), en su versión aplicable al litigio principal, tiene por objeto transponer al ordenamiento jurídico austriaco 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 (DO 2012, L 26, p. 1).

18 Según el artículo 19, apartado 7, de la UVP-G 2000, una organización de defensa del medio ambiente que reúna los requisitos establecidos en el apartado 6 de este artículo puede solicitar ser reconocida a los efectos de poder ejercer los derechos inherentes a la condición de parte en los procedimientos relativos a proyectos que hayan de ejecutarse en determinados Länder.

19 Conforme al artículo 19, apartado 10, de la UVP-G 2000, las organizaciones de defensa del medio ambiente de tal modo reconocidas pueden reclamar el cumplimiento de las normas de protección del medio ambiente en esos procedimientos, incluso en el marco de un recurso judicial, siempre y cuando hayan presentado por escrito sus alegaciones durante el procedimiento administrativo, en particular durante el período de información pública del expediente, contemplado en el artículo 9, apartado 1, de la UVP-G 2000, cuya duración no debe ser inferior a seis meses.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

20 Aichelberglift Karlstein presentó, con arreglo a la WRG, una solicitud de renovación de la autorización relativa a una instalación de fabricación de nieve, perteneciente a una estación de esquí, en la que existe una balsa que se abastece con agua captada del Einsiedlbach, un río que discurre enteramente por Austria.

21 En el marco de ese procedimiento administrativo, Protect, una organización de defensa del medio ambiente reconocida de conformidad con el artículo 19, apartado 7, de la UVP-G 2000, solicitó que se le reconociera la condición de parte y presentó alegaciones con respecto a la concesión de la citada autorización, basándose en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aahrus y en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43.

22 Apoyándose en diversos estudios, alegó que el proyecto en cuestión tendría importantes repercusiones en zonas protegidas en el sentido de la Directiva 92/43, en particular por los ruidos que producen las instalaciones de fabricación de nieve, y que causaría perjuicios considerables a algunas especies presentes en esas zonas, entre ellas varias especies de aves protegidas cuyos hábitats ya están amenazados por las instalaciones existentes, perjuicios que, por otra parte, ya han causado la desaparición de algunas de tales especies en dichas zonas.

23 Tras celebrarse, el 4 de julio de 2013, la audiencia relativa a la solicitud de autorización con arreglo a los artículos 41 y 42 de la AVG, la Autoridad del distrito de Gmünd resolvió, mediante decisión de 4 de noviembre de 2013, conceder la autorización solicitada por Aichelberglift Karlstein.

24 La mencionada Autoridad rechazó la solicitud y las alegaciones de Protect basándose en que ésta no había invocado la lesión de ningún derecho protegido en virtud de la normativa sobre el agua y, en consecuencia, no podía obtener la condición de parte en el procedimiento.

25 La decisión de 4 de noviembre de 2013 hace referencia a una decisión anterior por la que la autoridad competente en materia de protección de la naturaleza consideró, sobre la base de un informe que contenía una evaluación de las posibles repercusiones del proyecto en cuestión sobre las zonas protegidas en el sentido de la Directiva 92/43, que no procedía oponerse a la autorización de dicho proyecto con arreglo a la normativa reguladora de la protección de la naturaleza.

26 Protect interpuso un recurso contra la decisión de 4 de noviembre de 2013, basado en la infracción del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus y de las disposiciones de la Directiva 2000/60, alegando, en particular, que, a pesar de que esta Directiva impone la preservación de un buen estado ecológico de las aguas, el deterioro ocasionado, en lo que respecta al estado ecológico de las aguas afectadas, por las instalaciones de fabricación de nieve era ya evidente.

27 Mediante sentencia de 30 de enero de 2015, el Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Austria meridional, Austria) desestimó el recurso de Protect, basándose en que ésta había perdido su condición de parte en el procedimiento, de acuerdo con el artículo 42 de la AVG, toda vez que no había alegado ningún derecho protegido en virtud de la normativa sobre el agua durante el procedimiento administrativo o, a más tardar, durante la audiencia, y en que, además, el Convenio de Aarhus no es directamente aplicable en el Derecho interno.

28 Protect recurrió en casación ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que el artículo 2, apartados 4 y 5, y el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus le otorgan la condición de parte en los procedimientos seguidos con arreglo a la normativa sobre las aguas, y que tiene un interés jurídico en el cumplimiento de las disposiciones del Derecho de la Unión en materia de protección del medio ambiente, en particular las contenidas en la Directiva 2000/60, que son, a su juicio, en gran medida contrarias al proyecto en cuestión en el litigio principal.

29 En tales circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿En un procedimiento que no está sujeto a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente con arreglo a la Directiva 2011/92 [...], confieren el artículo 4 de la Directiva 2000/60[...], o esta Directiva en su conjunto, derechos a una organización de defensa del medio ambiente para la protección de los cuales el artículo 9, apartado 3, del [Convenio de Aarhus] garantiza a dicha organización el acceso a los procedimientos administrativos o judiciales?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

2) ¿Exigen las disposiciones del Convenio de Aarhus que dichos derechos se puedan hacer valer ya en el procedimiento ante la autoridad administrativa, o basta con la posibilidad de recabar la tutela judicial contra la resolución de la autoridad administrativa?

3) ¿Es lícito que una norma nacional relativa a los procedimientos (artículo 42 de la AVG) obligue a las organizaciones de defensa del medio ambiente —así como a otras partes— a formular sus alegaciones en plazo ya en el procedimiento ante las autoridades administrativas, y no solamente en el recurso ante el tribunal contencioso-administrativo, so pena de perder su condición de parte y no poder tampoco interponer el referido recurso ante el tribunal contencioso-administrativo?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

30 Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4 de la Directiva 2000/60, o dicha Directiva en su conjunto, deben interpretarse en el sentido de que una organización de defensa del medio ambiente debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales, conforme a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, una decisión

de autorización, que se rige exclusivamente por la normativa sobre las aguas, relativa a un proyecto que no está sujeto a la obligación de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en virtud de la Directiva 2011/92.

31 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 4, apartado 1, letra a), incisos i) a iii), de la Directiva 2000/60 ha de interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados —sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción— a denegar la autorización de un proyecto concreto si éste puede provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o si pone en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen estado químico de dichas aguas en la fecha prevista por esa Directiva (sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 51).

32 En ese contexto, el Tribunal de Justicia concluyó que el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Directiva 2000/60 no se limita a enunciar con una formulación programática meros objetivos de planificación hidrológica, sino que impone una obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua que tiene efectos vinculantes para los Estados miembros, una vez determinado el estado ecológico de la masa de agua de que se trate, en cada etapa del procedimiento establecido por esa Directiva y, en particular, con ocasión de la autorización de proyectos concretos con arreglo al sistema de excepciones establecido en dicho artículo 4 (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartados 43 y 48).

33 De este modo, el artículo 4 de la Directiva 2000/60 coadyuva a la realización del objetivo principal de las medidas adoptadas en virtud de esa Directiva que, como resulta del artículo 1, en relación con los considerandos 11, 19 y 27, de aquélla, consiste en garantizar la protección del medio ambiente y, en particular, en conservar y mejorar la calidad del medio acuático de la Unión.

34 Pues bien, sería incompatible con el efecto imperativo que el artículo 288 TFUE reconoce a las Directivas excluir *a priori* que los interesados puedan invocar las obligaciones que éstas imponen. El efecto útil de la Directiva 2000/60 y su finalidad de protección del medio ambiente, recordada en el apartado anterior, requieren que los particulares o, en su caso, una organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida, puedan invocarla ante los tribunales nacionales y que éstos puedan tomar dicha Directiva en consideración como elemento del Derecho de la Unión con objeto de controlar, en particular, si la autoridad nacional que expidió una autorización para un proyecto con posibles repercusiones sobre el estado de las aguas cumplió las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4 de la referida Directiva, en especial la de prevenir el deterioro de las masas de agua, y respetó así los límites del margen de apreciación que dicha disposición confiere a las autoridades nacionales competentes (véanse, por analogía, las sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, apartado 37, y de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 44).

35 Además, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a los tribunales de los Estados miembros, en virtud del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, garantizar la tutela judicial de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables y, paralelamente, el artículo 19 TUE, apartado 1, obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (véase, en particular, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, apartado 57 y jurisprudencia citada).

36 En lo tocante al derecho de recurso de una organización de defensa del medio ambiente como Protect contra decisiones de autorización de proyectos que puedan conculcar la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60, consta que la decisión de autorización en cuestión en el litigio principal no tiene por objeto una de las

actividades enumeradas en el anexo I del Convenio de Aarhus, de manera que el artículo 6, apartado 1, letra a), del referido Convenio no es aplicable a esa decisión, lo que implica que tampoco es aplicable, a este respecto, el artículo 9, apartado 2, de dicho Convenio.

37 Así pues, se suscita la cuestión de si, en el asunto principal, Protect tiene la posibilidad, en virtud del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus, de fundamentar un derecho de recurso en el artículo 9, apartado 2, de este Convenio debido a que, en este caso, una autoridad nacional examinó, en un procedimiento anterior, en relación con la evaluación de las repercusiones del proyecto sobre un lugar protegido con arreglo a la Directiva 92/43, si ese proyecto podía ocasionar algún perjuicio a la integridad del lugar en cuestión en el sentido del artículo 6, apartado 3, de dicha Directiva.

38 En efecto, las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales competentes en el marco del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 que se refieran, en particular, al carácter adecuado de las conclusiones alcanzadas tras una evaluación medioambiental de las repercusiones de un plan o de un proyecto en un lugar protegido en lo que concierne a los riesgos del proyecto o del plan para la integridad de dicho lugar, y ya sean autónomas o estén integradas en una decisión de autorización, pertenecen a la categoría de decisiones a las que se refiere el artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus y se hallan comprendidas, por tanto, en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, de este último, en la medida en que tales decisiones implican que aquellas autoridades han de apreciar, con carácter previo a toda autorización de actividad, si ésta puede tener, en las circunstancias de cada caso, un efecto importante sobre el medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartados 56 y 57).

39 Una organización de defensa del medio ambiente como Protect, que satisface los requisitos del artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus para estar comprendida en el concepto de «público interesado» en el sentido de dicha disposición, debe estar facultada para invocar, en caso de interposición de un recurso en el sentido del artículo 9, apartado 2, del citado Convenio, las normas de Derecho nacional que aplican la legislación de la Unión en materia de medio ambiente, entre ellas las normas de Derecho nacional derivadas del artículo 6 de la Directiva 92/43, así como las normas del Derecho de la Unión sobre el medio ambiente que tienen efecto directo (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartados 59 y 60).

40 No obstante, en el presente caso cabe deducir, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente verifique tal extremo, que, aunque Protect formuló alegaciones en el procedimiento de autorización denunciando la infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, funda su impugnación de la decisión de autorización adoptada al término de ese procedimiento únicamente en que tal decisión es contraria a la legislación nacional sobre las aguas promulgada para transponer la Directiva 2000/60 y no ha cuestionado la decisión anterior adoptada con arreglo al mencionado artículo 6, apartado 3.

41 Pues bien, habida cuenta de que, mediante esa decisión anterior, la autoridad nacional competente resolvió, sobre la base de una evaluación de las repercusiones del proyecto sobre un lugar protegido de acuerdo con la Directiva 92/43, que dicho proyecto no causaría ningún perjuicio a la integridad del lugar en cuestión en el sentido del artículo 6, apartado 3, de esta Directiva, también podría deducirse que, en este caso, no se trata de un proyecto que pueda tener un efecto importante sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus, de manera que la decisión ulterior adoptada con arreglo a la normativa sobre las aguas no pertenece a la categoría de decisiones a las que se refiere el artículo 6 de dicho Convenio ni se halla comprendida, por tanto, en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, de este último.

42 Ahora bien, tal conclusión sólo es admisible si el órgano jurisdiccional remitente comprueba que, efectivamente, cabe excluir que el proyecto en cuestión pueda tener un efecto negativo importante sobre el estado de las aguas objeto del procedimiento de autorización de que se trata en el asunto principal.

43 Sólo si el órgano jurisdiccional remitente concluye, una vez efectuada esta verificación, que cabe excluir tal efecto negativo importante, procederá examinar la cuestión de si, en el presente caso, una organización de defensa del medio ambiente como Protect ostenta un derecho a un recurso contra una decisión de autorización de un proyecto que puede ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las aguas impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60, con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

44 A este respecto, debe recordarse que, cuando un Estado miembro establece normas de Derecho procesal aplicables a los recursos a los que se refiere el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, y relativas a los derechos conferidos por el artículo 4 de la Directiva 2000/60 a las organizaciones de defensa del medio ambiente con el fin de controlar las decisiones de las autoridades nacionales competentes a la luz de las obligaciones que les incumben en virtud de dicho artículo, ese Estado miembro da cumplimiento a una obligación resultante del referido artículo y debe considerarse, por consiguiente, que aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), lo que implica que la Carta es aplicable (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 52).

45 Es cierto que sólo «los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por [el] derecho interno» son titulares de los derechos contemplados en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, de modo que esta disposición, en cuanto tal, carece de efecto directo en el Derecho de la Unión. Pero también es cierto que dicha disposición, en relación con el artículo 47 de la Carta, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, apartados 45 y 51).

46 Ahora bien, como ha señalado también, en esencia, la Abogado General en los puntos 89 y 90 de sus conclusiones, el derecho de recurso previsto en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus resultaría privado de todo efecto útil, e incluso de su propia esencia, si, como consecuencia de la imposición de tales criterios, se negara todo derecho de recurso a determinadas categorías de «miembros del público», en especial a los «miembros del público interesado», como las organizaciones de defensa del medio ambiente que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus.

47 La imposición de los referidos criterios no puede privar a las organizaciones de defensa del medio ambiente de la posibilidad de instar el control del respeto de las normas del Derecho medioambiental de la Unión, toda vez que, además, tales normas se orientan en la mayoría de los casos a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual y que dichas organizaciones tienen como misión defender el interés general (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 46).

48 En efecto, los términos «eventuales criterios previstos por su derecho interno», que figuran en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, si bien implican que los Estados miembros conservan una facultad de apreciación a la hora de aplicar dicha disposición, no pueden permitir que éstos impongan criterios tan estrictos que hagan prácticamente imposible la impugnación por las organizaciones de defensa del medio ambiente de las acciones u omisiones a las que se alude en esa disposición.

49 En el presente caso, en lo que respecta a los «eventuales criterios» previstos por el Derecho austriaco, el órgano jurisdiccional remitente ha explicado que el reconocimiento de la condición de parte en el procedimiento de que se trata en el asunto principal, a saber, un procedimiento seguido con arreglo a la normativa sobre las aguas, a organizaciones de defensa del medio ambiente que no son titulares de derechos subjetivos públicos no puede fundarse en las disposiciones de la WRG, en particular en el artículo 102, apartado 1, letras a) y b), de esta Ley.

50 Por otro lado, ese órgano jurisdiccional ha señalado que, según el Derecho austriaco, sólo las personas físicas o jurídicas que ostentan la condición de parte en el procedimiento administrativo pueden interponer un recurso ante los tribunales alegando una lesión de sus derechos.

51 De estos elementos del Derecho nacional parece poder deducirse que, con arreglo al ordenamiento jurídico austriaco, una organización de defensa del medio ambiente no puede, aunque reúna los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus para estar comprendida en el concepto de «público interesado», interponer un recurso ante los tribunales nacionales con el fin de impugnar una decisión de autorización de un proyecto que puede ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua que ha impuesto el artículo 4 de la Directiva 2000/60, porque no tiene reconocida la condición de parte en el procedimiento seguido con arreglo a la normativa sobre las aguas.

52 De este modo, al negar a las organizaciones de defensa del medio ambiente el derecho de recurso contra una decisión de autorización de esa naturaleza, la normativa procedimental nacional de que se trata es contraria a las exigencias que se derivan del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta.

53 En el presente asunto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, no obstante, no cabe excluir *a priori*, sobre la base de una interpretación de la norma general contenida en el artículo 8 de la AVG, la posibilidad de que se reconozca la citada condición de parte en el procedimiento a una organización de defensa del medio ambiente como Protect.

54 En relación con este último extremo, procede recordar que corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer un recurso de manera conforme tanto con los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus como con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente como Protect impugnar ante los tribunales una decisión adoptada al término de un procedimiento administrativo que puede ser contraria al Derecho medioambiental de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, apartado 52).

55 No obstante, si una interpretación como la sugerida resultara imposible, el órgano jurisdiccional remitente deberá entonces dejar de aplicar, en el litigio del que está conociendo, la norma procedimental nacional que exige a la organización de defensa del medio ambiente en cuestión, para poder interponer un recurso contra una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua como la que impone el artículo 4 de la Directiva 2000/60, tener la condición de parte en el procedimiento.

56 A este respecto, según reiterada jurisprudencia, el juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones del Derecho de la Unión está obligado a garantizar la plena eficacia de estas normas, dejando inaplicada si fuera necesario, y por su propia iniciativa, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional (véanse, en particular, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartados 21 y 24, y de 5 de abril de 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, apartado 40 y jurisprudencia citada).

57 En efecto, sería incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del Derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica, legislativa, administrativa o judicial, que redujese la eficacia del Derecho de la Unión al negar al juez competente para aplicarlo la facultad de hacer, en el mismo momento de esa aplicación, todo lo necesario para excluir las disposiciones legislativas nacionales que pudiesen constituir un obstáculo a la plena eficacia de las normas de la Unión (véanse, en particular, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 22, y de 5 de abril de 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, apartado 41 y jurisprudencia citada).

58 Por cuanto antecede, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida y que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el Derecho nacional debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

59 Mediante la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en una situación como la del asunto principal, un Estado miembro que reconoce el derecho a un recurso judicial contra la resolución administrativa de que se trate cumple el Convenio de Aarhus o si tal cumplimiento exige además que los derechos derivados de la Directiva 2000/60 puedan ser invocados ya en el procedimiento administrativo.

60 De la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial se infiere que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que una organización de defensa del medio ambiente como Protect debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

61 Ahora bien, la cuestión de si el Convenio de Aarhus confiere además a Protect un derecho de participación en el procedimiento administrativo de autorización a fin de poder invocar en este procedimiento, en su caso, una infracción del artículo 4 de la Directiva 2000/60, es una cuestión distinta que debe ser examinada exclusivamente a la luz de lo dispuesto en el artículo 6 de aquel Convenio, disposición que forma parte del Derecho de la Unión, como ha recordado el Tribunal de Justicia (sentencia de 8 de noviembre de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 45).

62 En efecto, la participación en los procedimientos de toma de decisiones medioambientales es distinta y tiene una finalidad diferente al recurso judicial, pudiendo este último, en su caso, ejercerse contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, apartado 38).

63 Como se desprende del artículo 6, apartados 3, 4 y 7, del Convenio de Aarhus, éste confiere al público, en particular, el derecho a participar «efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental», presentando «por escrito o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta». Esta participación debe comenzar «al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real».

64 No obstante, según el artículo 6, apartado 1, letras a) y b), del Convenio de Aarhus, los derechos de participación que confiere dicho artículo se aplican únicamente cuando se trata de la adopción de una decisión relativa a una actividad propuesta de las enumeradas en el anexo I del citado Convenio o de una decisión relativa a una actividad propuesta no enumerada en ese anexo pero que puede tener un efecto importante sobre el medio ambiente.

65 Pues bien, como se deduce del apartado 36 de la presente sentencia, consta que la actividad que es objeto de la decisión de autorización en cuestión en el asunto principal no está enumerada en el anexo I del Convenio de Aarhus.

66 Por lo tanto, sólo si el órgano jurisdiccional remitente constata, en el marco del examen que le incumbe realizar conforme a lo que ha quedado expuesto en los apartados 41 a 43 de la presente sentencia, que el proyecto en cuestión en el asunto principal puede tener un efecto importante sobre el medio ambiente en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus, en particular sobre el estado de las aguas objeto del procedimiento de autorización en cuestión en el asunto principal, podrá afirmarse que, en virtud del artículo 6 del Convenio de Aarhus, Protect es titular de un derecho de participación en el procedimiento administrativo de autorización que le permitiría invocar en ese procedimiento, en su caso, una infracción del artículo 4 de la Directiva 2000/60.

67 En cambio, si el órgano jurisdiccional remitente constata que cabe excluir que el proyecto en cuestión en el asunto principal pueda tener un efecto importante sobre el estado de las aguas de que se trata, habrá que concluir que Protect ostenta únicamente el derecho al recurso contemplado en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

68 Si bien el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en cuanto tal, no exige a un Estado miembro que confiera un derecho de participación, como parte del procedimiento, en un procedimiento administrativo de autorización como el debatido en el asunto principal, tal postulado deja de ser válido si, con arreglo al Derecho nacional aplicable, la obtención de la condición de parte es un requisito que debe cumplirse ineludiblemente para poder interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento.

69 En efecto, si el Derecho nacional establece un vínculo entre la condición de parte en el procedimiento administrativo y el derecho a un recurso judicial, no puede denegarse tal condición, so pena de privar al derecho de recurso de todo efecto útil, e incluso de su propia esencia, lo cual sería contrario al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta.

70 Pues bien, de las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se deduce que el Derecho austriaco establece tal vínculo.

71 En este contexto, debe tenerse en cuenta también el artículo 14 de la Directiva 2000/60, titulado «Información y consulta públicas», por cuanto que en la primera frase de su apartado 1 se dispone que los Estados miembros «fomentarán la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca».

72 Un procedimiento de autorización de un proyecto concreto que pueda provocar un deterioro del estado de una masa de agua debe calificarse de «aplicación» en el sentido de esa Directiva (véase, a tales efectos, la sentencia de 1 de julio de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, apartado 32).

73 Asimismo, de los términos «en particular», que también figuran en el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2000/60, se deduce que la participación activa de todas las partes interesadas no se limita estrictamente a la elaboración, la revisión y la actualización de los planes hidrológicos de cuenca.

74 En cambio, el término «fomentarán», utilizado en el referido artículo 14, apartado 1, constituye una formulación de carácter más bien programático que limita el aspecto imperativo de esa disposición. Esta conclusión viene confirmada por el hecho de que, a diferencia de las demás disposiciones de ese mismo artículo 14, que implican por sí mismas verdaderas obligaciones, las transcritas tienen por objeto específicamente el procedimiento seguido para la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca.

75 Procede considerar también que, a la hora de aplicar la Directiva 2000/60, un Estado miembro debe respetar el contenido esencial del artículo 14, apartado 1, de dicha Directiva, que consiste en la obligación de fomentar la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la mencionada Directiva.

76 Ahora bien, como ya ha quedado expuesto en los apartados 49 a 51 de la presente sentencia, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia parece poder deducirse que, en virtud de la normativa procedimental nacional aplicable, una organización de defensa del medio ambiente como Protect no puede, en principio, obtener la condición de parte en un procedimiento administrativo seguido con arreglo a la normativa sobre las aguas, por más que satisfaga los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus para estar comprendida en el concepto de «público interesado».

77 Además, si bien consta que Protect pudo participar, en cierta medida, en el procedimiento de autorización en su condición de «persona interesada» en el sentido del artículo 102, apartado 2, de la WRG —lo que le permitió, en particular, formular alegaciones con el fin de demostrar que el proyecto controvertido en el litigio principal puede afectar a la integridad de un lugar protegido, en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43—, tal condición no equivale a la de parte en el procedimiento.

78 A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que, si se hubiera reconocido a Protect la condición de parte en el procedimiento, ello le habría permitido participar activamente en el proceso de toma de decisiones, exponiendo en mayor medida y de manera más pertinente sus razones acerca del riesgo que el proyecto propuesto implicaba para el medio ambiente, en particular el relativo a las repercusiones de ese proyecto sobre el estado de las aguas, y presentando esas razones en forma de unas alegaciones que deberían haber sido tomadas en consideración por las autoridades competentes antes de la autorización y de la realización del proyecto.

79 Esa participación activa de Protect como organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida y que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el Derecho nacional aplicable era tanto más importante cuanto que sólamente organizaciones de tales características se orientan a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual.

80 En tales circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procedimental en cuestión, en particular la norma general del artículo 8 de la AVG, en un sentido acorde con el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2000/60, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente como Protect participar, en condición de parte en el procedimiento, en un procedimiento administrativo de autorización como el debatido en el asunto principal seguido en aplicación de dicha Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, apartado 52).

81 A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, el artículo 47 de la Carta y el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa procedimental nacional que, en una situación como la del asunto principal, no reconoce a las organizaciones de defensa del medio ambiente el derecho a participar, como partes en el

procedimiento, en un procedimiento de autorización seguido en aplicación de la Directiva 2000/60 y que concede el derecho de recurso contra las decisiones adoptadas al término de dicho procedimiento únicamente a las personas que tengan tal condición.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

82 Mediante la tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en una situación como la del asunto principal, se imponga a una organización de defensa del medio ambiente una norma procedimental nacional, de efectos preclusivos, en virtud de la cual una persona pierde la condición de parte en el procedimiento y no puede, por tanto, interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de ese procedimiento si no presentó sus alegaciones en plazo durante el procedimiento administrativo y, a más tardar, en la fase oral de dicho procedimiento.

83 Con carácter preliminar, debe recordarse que, como ya se ha señalado en los apartados 49 a 51 y 76 de la presente sentencia, de la resolución de remisión parece desprenderse que, con arreglo a la normativa procedimental nacional aplicable, una organización de defensa del medio ambiente como Protect no puede, en principio, obtener la condición de parte en el procedimiento a fin de participar en un procedimiento administrativo de autorización de un proyecto que puede conculcar la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

84 Habida cuenta de que, en principio, parece que Protect no pudo, por tanto, haber obtenido efectivamente la condición de parte en el procedimiento administrativo de autorización del asunto principal, no puede deducirse con claridad cómo pudo haber perdido esa condición en virtud del artículo 42 de la AVG, como postula el órgano jurisdiccional remitente en su tercera cuestión prejudicial, tanto más cuanto que el artículo 102, apartado 2, de la WGR establece que sólo la persona que tenga la condición de parte en el procedimiento tiene derecho a formular alegaciones en un procedimiento administrativo de esa naturaleza.

85 Dicho esto, procede responder a la tercera cuestión prejudicial, ya que la resolución de remisión indica expresamente que, en el presente asunto, el recurso de Protect fue desestimado por el órgano jurisdiccional de primera instancia precisamente por haber perdido su condición de parte en el procedimiento, conforme a la norma de preclusión del artículo 42 de la AVG, lo cual implica que no se trata de una cuestión manifiestamente hipotética en el sentido de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 12 de octubre de 2017, Kubicka, C-218/16, EU:C:2017:755, apartados 30 y 31).

86 En cuanto al fondo de la tercera cuestión prejudicial, es necesario recordar que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus establece expresamente que los recursos a los que se refiere dicha disposición pueden estar sujetos a «criterios», lo que significa que, en principio, los Estados miembros pueden aprobar normas de tipo procedimental relativas a los requisitos necesarios para interponer tales recursos, en virtud de la facultad de apreciación que les ha sido conferida a los expresados efectos.

87 En ese contexto, ha de recordarse, sin embargo, que, a la hora de definir la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguarda de los derechos conferidos por la Directiva 2000/60, los Estados miembros deben garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, consagrado en el artículo 47 de la Carta, que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, apartado 59 y jurisprudencia citada).

88 Ahora bien, en principio, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus no se opone a una norma de preclusión como la del artículo 42 de la AVG, que impone la obligación de un ejercicio efectivo del derecho, reconocido en virtud de la condición de parte en el procedimiento, de formular alegaciones sobre el respeto de las normas pertinentes del ordenamiento jurídico medioambiental ya en la fase administrativa, toda vez que tal norma puede facilitar que los puntos controvertidos sean identificados con mayor rapidez y, en su caso, se resuelvan durante el procedimiento administrativo de suerte que ya no sea necesario un recurso judicial.

89 De este modo, tal norma de preclusión puede contribuir al objetivo del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, expresado en el decimoctavo considerando de éste, de instaurar mecanismos judiciales eficaces, y también parece avenirse con el artículo 9, apartado 4, del mismo Convenio, que exige que los procedimientos a que se refiere, en particular, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio, ofrezcan recursos «suficientes y efectivos» y que dichos procedimientos sean «equitativos».

90 En tales circunstancias, la citada norma de preclusión, pese al hecho de que constituye, como requisito previo para la interposición de los recursos judiciales, una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva a efectos del artículo 47 de la Carta, puede estar justificada conforme al artículo 52, apartado 1, de ésta, si está establecida por la ley, respeta el contenido esencial de ese derecho, es necesaria, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, y responde efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (véase, por analogía, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, apartados 61 a 71).

91 A efectos del cumplimiento del requisito de proporcionalidad, es necesario que la regulación concreta del ejercicio de las vías de recurso administrativo disponibles en Derecho austriaco no afecte de forma desproporcionada al derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 47 de la Carta (véase, por analogía, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, apartado 72).

92 A este respecto, cabe preguntarse si, en una situación como la del asunto principal, la imposición de la norma de preclusión de que se trata a una organización de defensa del medio ambiente como Protect puede restringir excesivamente el derecho a un recurso judicial que se pretende salvaguardar con el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, interpretado en relación con el artículo 47 de la Carta, para la protección de los derechos derivados del artículo 4 de la Directiva 2000/60.

93 Aunque compete, al fin y al cabo, al órgano jurisdiccional remitente responder a la anterior cuestión a partir de una apreciación del conjunto de elementos de hecho y de Derecho nacional pertinentes, la información obrante en los autos remitidos al Tribunal de Justicia parece sugerir que la respuesta debe ser afirmativa, sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente.

94 A este respecto, difícilmente puede reprocharse a Protect no haber impedido la aplicación de la norma de preclusión del artículo 42 de la AVG mediante el ejercicio, ya en la fase del procedimiento administrativo, del derecho, que confiere la condición de parte en el procedimiento, de formular alegaciones basadas en una infracción de la normativa sobre las aguas por la que se transpuso la Directiva 2000/60 al Derecho interno.

95 En efecto, dicha organización solicitó a las autoridades competentes que se le reconociera la condición de parte en el procedimiento, pero se denegó su solicitud principalmente porque el artículo 102, apartado 1, de la WRG no proporciona la necesaria base jurídica para ello. En consecuencia, la mencionada organización tuvo que participar en el procedimiento administrativo en condición de «persona interesada» en el sentido del artículo 102, apartado 2, de la WRG, disposición que, conforme al artículo 102, apartado 3, de la WRG, no le confería el derecho a formular alegaciones que debieran ser tenidas en cuenta por las autoridades antes de adoptar una decisión sobre la solicitud de autorización.

96 Por lo tanto, a la vista de la normativa nacional procedimental aplicable, parece que el reproche de no haber formulado alegaciones en plazo para evitar la aplicación de la norma de preclusión del artículo 42 de la AVG equivale a exigir a esas organizaciones que cumplan una obligación que, de entrada, no pueden cumplir. Pues bien, *impossibilium nulla obligatio est*.

97 Por otro lado, si bien es cierto que, como sostiene el Gobierno austriaco, la obligación establecida en el artículo 42 de la AVG es de carácter más bien formal, en el sentido de que, para evitar la aplicación de esa norma de preclusión, bastaría con presentar alegaciones en las que únicamente se adujera, de forma general, que la autorización del proyecto en cuestión es contraria a una disposición de la WRG para, en un momento posterior, completar los motivos que sirven de apoyo a tales alegaciones, también es cierto que, en el asunto principal, las organizaciones de defensa del medio ambiente podían razonablemente deducir de las normas de procedimiento aplicables que, para poder ejercer el derecho a formular alegaciones en virtud de la condición de parte en el procedimiento, debían, previamente, obtener tal condición.

98 Sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, cabe concluir, por consiguiente, que, en una situación provocada por la normativa nacional procedimental aplicable que es, cuando menos, equívoca, la imposición a Protect de la norma de preclusión establecida en el artículo 42 de la AVG, que conlleva la pérdida tanto de la condición de parte en el procedimiento administrativo de autorización en cuestión como del derecho a interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento, puede restringir excesivamente el derecho a un recurso judicial que se pretende salvaguardar con el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, para la protección de los derechos conferidos en el artículo 4 de la Directiva 2000/60.

99 En ese sentido, la imposición de dicha norma, en una situación como la controvertida en el asunto principal, constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva en el sentido del artículo 47 de la Carta, que, conforme al artículo 52, apartado 1, de ésta, carece de justificación.

100 Por consiguiente, sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente respecto de los hechos y las normas de Derecho nacional pertinentes, dicho órgano jurisdiccional está obligado, de conformidad con los principios recordados en los apartados 55 y 56 de la presente sentencia, a abstenerse de aplicar, en el litigio que debe resolver, la norma de preclusión establecida en la normativa nacional procedimental aplicable.

101 Por cuanto antecede, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que, sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente en relación con los elementos de hecho y de Derecho nacional pertinentes, el artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en una situación como la del asunto principal, se imponga a una organización de defensa del medio ambiente una norma procedimental nacional, de efectos preclusivos, en virtud de la cual una persona pierde la condición de parte en el procedimiento y no puede, por consiguiente, interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de ese procedimiento si no presentó sus alegaciones en plazo durante el procedimiento administrativo y, a más tardar, en la fase oral de dicho procedimiento.

Costas

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

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

1) **El artículo 9, apartado 3, 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, firmado 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 relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que una organización de defensa del medio ambiente legalmente constituida y que opera de conformidad con las exigencias prescritas por el Derecho nacional debe tener la posibilidad de impugnar ante los tribunales una decisión de autorización de un proyecto que pueda ser contraria a la obligación de prevenir el deterioro del estado de las masas de agua impuesta por el artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE 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.**

2) **El artículo 9, apartado 3, del citado Convenio, aprobado por la Decisión 2005/370, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2000/60 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa procedimental nacional que, en una situación como la del asunto principal, no reconoce a las organizaciones de defensa del medio ambiente el derecho a participar, como partes en el procedimiento, en un procedimiento de autorización seguido en aplicación de la Directiva 2000/60 y que concede el derecho de recurso contra las decisiones adoptadas al término de dicho procedimiento únicamente a las personas que tengan tal condición.**

3) **Sin perjuicio de la verificación que efectúe el órgano jurisdiccional remitente de los elementos de hecho y de Derecho nacional pertinentes, el artículo 9, apartados 3 y 4, del citado Convenio, aprobado por la Decisión 2005/370, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, en una situación como la del asunto principal, se imponga a una organización de defensa del medio ambiente una norma procedimental nacional, de efectos preclusivos, en virtud de la cual una persona pierde la condición de parte en el procedimiento y no puede, por tanto, interponer un recurso contra la decisión adoptada al término de ese procedimiento si no presentó sus alegaciones en plazo durante el procedimiento administrativo y, a más tardar, en la fase oral de dicho procedimiento.**

Firmas