Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 13 de noviembre de 2014[1]

Asunto C-570/13

Karoline Gruber[Petición de decisión prejudicial

planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Austria)]

«Medio ambiente — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Construcción de un centro comercial — Efecto vinculante de una resolución administrativa por la que se decide no llevar a cabo una evaluación de las repercusiones medioambientales — Falta de participación del "público"»

I. Introducción

1. Con arreglo a la legislación austriaca, los vecinos afectados no pueden impugnar la declaración administrativa de que un proyecto no precisa de evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, ni oponerse a la autorización de un proyecto alegando que hubiera debido someterse a tal evaluación. Ahora se somete a la decisión del Tribunal de Justicia si esto es compatible con la Directiva 2011/92/UE.[2]

2. A este respecto procede recordar que en determinados casos la Directiva 2011/92 fundamenta un derecho de los particulares a la realización de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. Por lo tanto, es preciso analizar si la legislación austriaca es compatible con este derecho.

II. Marco jurídico

A. *Directiva 2011/92*

3. Los considerandos cuarto y decimocuarto de la Directiva 2011/92 explican los objetivos de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en relación con los intereses de los particulares:

«(4) Por otra parte, resulta necesario realizar uno de los objetivos de la Unión en el ámbito de la protección del medio y de la calidad de vida.

[…]

1 — Lengua original: alemán.

2 — 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). Esta Directiva ha sido recientemente modificada por la Directiva 2014/52/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO L 124, p. 1), que, no obstante, aún no es aplicable al presente caso.

(14) Los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida.»

4. El artículo 1, apartado 2, letras d) y e), de la Directiva 2011/92 define el concepto de público interesado:

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

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

5. Estas definiciones se introdujeron en una versión anterior de la Directiva 2011/92, para dar cumplimiento al artículo 2, apartados 4 y 5, del Convenio de Aarhus, [3] por la Directiva 2003/35/CE. [4]

6. El artículo 2 de la Directiva 2011/92 contiene algunas disposiciones fundamentales:

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

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

[…]

4. […] en casos excepcionales, los Estados miembros podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en la presente Directiva todo o parte de un proyecto específico.

En tal caso, los Estados miembros:

a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación;

b) pondrán a disposición del público afectado la información recogida con arreglo a otras formas de evaluación mencionadas en la letra a), la información relativa a la decisión sobre dicha excepción y las razones por las cuales ha sido concedida;

3 — Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2005, L 124, p. 4).

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 L 156, p. 17).

c) informarán a la Comisión, previamente a la concesión de la autorización, sobre los motivos que justifican la exención concedida y le proporcionarán las informaciones que ponen, eventualmente, a disposición de sus propios nacionales.

[…]»

7. Con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2011/92, se debe determinar si un proyecto debe ser objeto de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. En el presente caso interesa lo dispuesto en los apartados 2 y 3, que conceden a los Estados miembros un margen de apreciación:

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

a) mediante un estudio caso por caso,

o

b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro.

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

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

8. El artículo 11 de la Directiva 2011/92 contiene una disposición sobre el acceso a la justicia que en gran medida se corresponde con el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y que también se introdujo mediante la Directiva 2003/35:

«Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado:

a) que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente,

b) que aleguen el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo,

tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva.

[…]

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

[…]»

B. *Derecho austriaco*

9. La decisión sobre la necesidad de llevar a cabo una evaluación de las repercusiones medioambientales se regula en el artículo 3, apartado 7, de la Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 [5] (Ley de evaluación de impacto medioambiental) en su versión aplicable al presente caso [6] (en lo sucesivo, «UVP-G 2000»):

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

III. Procedimiento principal y petición de decisión prejudicial

10. La Sra. Gruber recurre ante los órganos jurisdiccionales nacionales la autorización general de 21 de febrero de 2012 para la construcción y explotación de un complejo de comercio y servicios (en lo sucesivo, «centro comercial») con una superficie útil total de 11 437,58 m^2, expedida a favor de EMA Beratungs- und Handels GmbH (en lo sucesivo, «EMA»). En particular, critica que no se hayan llevado a cabo ninguna evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

11. Sin embargo, ya el 21 de julio de 2010 el Land Kärnten decidió que no era precisa tal evaluación, decisión que sólo posteriormente fue comunicada a la Sra. Gruber y ya ha adquirido firmeza.

12. Por este motivo, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo Administrativo) plantea las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

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

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

13. En el procedimiento escrito han intervenido la Sra. Gruber, EMA, la República de Austria y la Comisión Europea. Con excepción de la EMA, todas las partes también han presentado observaciones en la vista celebrada el 9 de octubre de 2014.

5 — BGBl nº 697/1993.

6 — BGBl I nº 87/2009.

IV. Apreciación jurídica

A. *Sobre la versión aplicable de la Directiva 2011/92*

14. EMA considera que en el procedimiento principal no es de aplicación la versión de la Directiva sobre la evaluación de las repercusiones medioambientales indicada en el procedimiento prejudicial, la Directiva 2011/92, sino la versión vigente el 21 de junio de 2010, es decir, en el momento en que se decidió que no era precisa una evaluación.

15. Pero EMA pasa por alto que la petición de decisión prejudicial se dictó en relación con un recurso contra la autorización de su proyecto de 21 de febrero de 2012. En contra de lo alegado por la Comisión en el juicio oral, en ese momento ya estaba vigente la Directiva 2011/92. Con arreglo a sus artículos 14 y 15, ésta entro en vigor veinte días después de su publicación el 28 de enero de 2012, es decir, el 17 de febrero de ese año, y no preveía ningún plazo de transposición especial, ya que no contenía ninguna modificación sustancial respecto a la versión anterior, sino que se limitaba a consolidar reformas previas y a mejorar la presentación de las disposiciones.

16. En contra de la opinión de EMA, esto se cumple también para los artículos 2, apartado 3, y 10 *bis* de la versión anterior, que se corresponden con los artículos 2, apartado 4, y 11 de la nueva versión. En consecuencia, el artículo 14, párrafo segundo, de la Directiva 2011/92 establece que las referencias a la versión anterior se entenderán hechas a la Directiva 2011/92 y se leerán con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo VI.

17. Dado que la nueva versión no introduce cambios de contenido, también puede aplicarse sin ningún problema al procedimiento de concesión de la autorización de 21 de febrero de 2012, aún en curso. Según reiterada jurisprudencia, en general, se considera que las normas de procedimiento son aplicables a todos los litigios pendientes en el momento en que entran en vigor.[7] Solo en caso de cambios sustanciales en las exigencias procesales[8] o de disposiciones transitorias especiales[9] puede haber motivos para reconsiderar este principio.

18. En consecuencia, no hay razón para cuestionar la decisión del Verwaltungsgerichtshof de remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre la Directiva 2011/92.

B. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

19. La clave del presente caso reside en la primera cuestión, que, sin embargo, ha de ser precisada (véase la sección 1). A continuación, procede recordar el derecho a la realización de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente (sección 2), que va acompañado de un derecho a la tutela judicial efectiva (sección 3), pero que no asiste a cualquier persona, sino sólo a los afectados (sección 4). Sólo a título complementario procede ocuparse del procedimiento especial de recurso previsto por el artículo 11 de la Directiva 2011/92 (sección 5) y de la posible compensación por la falta de una evaluación de las repercusiones medioambientales en la aplicación de las leyes especiales (sección 6), y, por último, de la tesis de EMA de que en el presente caso estamos ante una excepción a la Directiva 2011/92 (sección 7).

7 — Sentencias Meridionale Industria Salumi y otros (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), apartado 9; CT Control (Rotterdam) y JCT Benelux/Comisión (C-121/91 y C-122/91, EU:C:1993:285), apartado 22, y Toshiba Corporation y otros (C-17/10, EU:C:2012:72), apartado 47.

8 — Véanse las sentencias Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305), apartado 23, y Križan y otros (C-416/10, EU:C:2013:8), apartado 94.

9 — Véanse el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 97/11/CE (DO L 73, p. 5) y el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2014/52, en ambos casos con modificaciones de la Directiva sobre la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

1. Sobre la interpretación de la cuestión prejudicial

20. Con la cuestión del Verwaltungsgerichtshof se pretende aclarar si el Derecho de la Unión se opone a las condiciones en que adquiere efecto vinculante la declaración de que un proyecto no precisa de evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente. Sin embargo, para poder dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, la cuestión se debe entender en el sentido de si el efecto vinculante atañe también a los vecinos que no pudieron impugnar judicialmente la declaración.

21. En efecto, el Verwaltungsgerichtshof señala que, con arreglo al artículo 3, apartado 7, de la UVP-G 2000, para valorar la cuestión de si un proyecto requiere una evaluación de impacto ambiental hay previsto un procedimiento específico. En este procedimiento solamente pueden intervenir el solicitante del proyecto, las autoridades colaboradoras, el Umweltanwalt y el municipio afectado, así como, con arreglo a las últimas modificaciones de la Ley, ciertas organizaciones no gubernamentales, pero no los vecinos del proyecto. Esto significa que los vecinos (como la Sra. Gruber) no se encontraron con la decisión que establecía que no era necesaria la evaluación de impacto ambiental hasta el posterior procedimiento de autorización, y en ese momento la decisión ya era firme y vinculante para todas las partes.

22. De ahí se deduce claramente que, si bien los vecinos pueden objetar, en contra de la autorización de un proyecto, que incumple determinadas normas medioambientales, como pueden ser los umbrales, no pueden alegar que no se haya llevado a cabo una evaluación de las repercusiones, en infracción de la Directiva 2011/92. De igual manera, tampoco parece que puedan impugnar la decisión de no efectuar tal evaluación. [10]

23. Por lo tanto, procede aclarar si es compatible con la Directiva 2011/92 que la declaración de que un proyecto no precisa de una evaluación de las repercusiones medioambientales tenga efecto vinculante frente a los vecinos que no pudieron impugnar judicialmente esa declaración.

24. A tal fin, en primer lugar, procede aclarar los fundamentos de una posible obligación de evaluación; después, los recursos contra la decisión de no llevar a cabo la evaluación y, por último, quiénes están legitimados.

2. Sobre los fundamentos de una posible obligación de evaluación

25. En el presente caso, la obligación de evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente se puede derivar de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92, ya que el proyecto de EMA debe considerarse como un proyecto de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos, en el sentido del anexo II, punto 10, letra b).

26. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente, los Estados miembros deberán determinar, mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios establecidos por ellos mismos, si el proyecto ha de ser objeto de una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente.

10 — Así lo confirma el artículo de Wolfgang Berger: «UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch “Mellor”?», *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67), presentado por EMA como documento nº 3.

27. En cuanto al establecimiento de los umbrales o criterios para determinar si uno de estos proyectos debe someterse a tal evaluación, el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2011/92 deja a los Estados miembros, ciertamente, un margen de apreciación. Sin embargo, dicho margen viene limitado por la obligación que impone el artículo 2, apartado 1, de someter a evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente todo proyecto que en virtud de su naturaleza, dimensiones o localización pueda tener efectos significativos en el medio ambiente. [11]

28. Por lo tanto, la necesidad de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente puede derivarse directamente de los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, y del anexo II de la Directiva 2011/92 si el proyecto está contemplado en dicho anexo y puede tener efectos significativos en el medio ambiente. [12] Además, las autoridades nacionales competentes deben examinar la cuestión de si, teniendo en cuenta los criterios del anexo III de la Directiva, [13] debe efectuarse una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. [14] Es la llamada evaluación preliminar.

3. Sobre los recursos frente a la decisión de la evaluación preliminar

29. En lo que respecta a los recursos, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que un particular puede invocar la obligación de realizar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente prevista en el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2011/92 en relación con el artículo 4 de ésta. [15]

30. Asimismo, ha resuelto que «los terceros, como las autoridades administrativas interesadas», deben poder asegurarse de que la autoridad competente ha verificado efectivamente, con arreglo a las reglas previstas en la legislación nacional, si una evaluación de las repercusiones era o no necesaria. Asimismo, conforme a esa jurisprudencia, los particulares interesados deben poder garantizar el respeto de esta obligación de comprobación por vía jurisdiccional. Esta exigencia puede traducirse en la posibilidad de interponer directamente un recurso contra la decisión de no efectuar una evaluación. [16]

31. Austria y EMA alegan que el Tribunal de Justicia únicamente ha declarado que el control judicial de la obligación de realizar una evaluación preliminar sólo *puede* traducirse en la posibilidad de interponer directamente un recurso contra la decisión de no efectuar una evaluación. [17] Pero, en su opinión, no hay obligación de posibilitar dicho recurso.

32. Sin embargo, este argumento olvida que en la frase anterior a la referida por Austria y EMA, se dice que los particulares interesados *deben* poder garantizar el respeto de esta obligación de comprobación, por vía jurisdiccional si fuera necesario. [18]

11 — Sentencias Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 50; WWF y otros (C-435/97, EU:C:1999:418), apartado 36, y Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 29.

12 — Sentencias Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 61; Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 65, y Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartados 41 a 43.

13 — Véase la sentencia Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartado 32.

14 — Sentencia Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 51.

15 — Sentencias Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 61, y Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 32.

16 — Sentencias Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartados 57 y 58, y Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartados 57 y 58.

17 — Sentencias Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 58, y Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 58.

18 — Sentencias Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 58, y Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 58.

33. Y es lógico que sea así, pues el Derecho de la Unión confiere a los afectados el derecho a que se efectúe una evaluación de las repercusiones medioambientales si se cumplen los requisitos del artículo 2, apartado 1, en relación con el artículo 4 de la Directiva 2011/92. [19] Por lo tanto, el principio de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea exige que se conceda a los afectados la posibilidad de un control judicial de la decisión de no efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.

34. Dicho control judicial puede realizarse, por ejemplo, con motivo de un recurso contra la decisión de la evaluación preliminar, o a la hora de impugnar una decisión de autorización posterior. Pero si no es posible recurrir directamente la decisión de la evaluación preliminar, la renuncia a la evaluación de las repercusiones medioambientales ha de poder ser impugnada, a más tardar, al recurrirse la autorización. En consecuencia, el efecto vinculante de una decisión de evaluación preliminar frente a las personas que pueden invocar los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92 pero no pueden impugnar judicialmente dicha decisión, sería incompatible con las mencionadas disposiciones y con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

4. Sobre quiénes están legitimados

35. En cuanto a la cuestión de quién puede invocar la obligación de efectuar la evaluación de las repercusiones medioambientales, en ocasiones la jurisprudencia es, en parte, malinterpretada. Así, con frecuencia el Tribunal de Justicia habla de «particulares interesados», [20] pero a veces también sólo de un «particular» [21] o incluso, de forma general, de «terceros», [22] es decir, potencialmente un grupo muy amplio de posibles legitimados. Por eso, no sorprende que en el juicio oral se expresase el temor de que la invocación de esa obligación permita el ejercicio de una acción popular.

36. Pero no hay motivo para tal temor.

37. En efecto, de la Directiva 2011/92 se desprende que, sólo se puede tratar de las personas afectadas. En particular, con arreglo al artículo 6, apartados 3 y 4, no cualquiera puede intervenir en la evaluación de las repercusiones medioambientales, sino sólo el «público interesado». El artículo 1, apartado 2, letra e), lo define como el público afectado, o que pueda verse afectado, por procedimientos de toma de decisiones medioambientales, o que tenga un interés en el mismo. A este respecto, con arreglo al artículo 1, apartado 2, letra d), de la Directiva 2011/92, el público comprende tanto a personas físicas como jurídicas.

38. Por lo tanto, los interesados en este sentido no pueden ser únicamente las partes del procedimiento de evaluación preliminar que reconoce el Derecho austriaco, es decir, el solicitante del proyecto, las autoridades colaboradoras, el Umweltanwalt y el municipio afectado, además de determinadas organizaciones no gubernamentales.

39. Por el contrario, los vecinos también forman parte del público interesado, de manera que éstos pueden invocar la obligación de efectuar una evaluación de las repercusiones medioambientales si se ven afectados por el procedimiento de decisión o, al menos, es probable que les afecte.

19 — Véanse, además de las sentencias citadas en la nota 15, las sentencias Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 59, y Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 59.

20 — Sentencias Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 58, y Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 58.

21 — Sentencias Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 61, y Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 32.

22 — Sentencias Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 57, y Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 57.

40. No obstante, EMA alega que la Sra. Gruber no se debe considerar vecina, ya que vive a varios kilómetros del lugar del proyecto y solamente es propietaria de un inmueble arrendado situado en las inmediaciones. En cambio, la Sra. Gruber ha alegado en el juicio oral que ella también habita ese inmueble.

41. Pero, aunque fuera cierto lo alegado por EMA, podría bastar con que las eventuales repercusiones medioambientales del proyecto sobre el inmueble no afectasen personalmente a la Sra. Gruber, sino sólo a su patrimonio. El Tribunal de Justicia ya ha reconocido que un daño patrimonial que tenga su origen directamente en las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente está amparado por el objetivo de protección de la Directiva 2011/92.[23] Por lo tanto, en caso de que la Sra. Gruber sufra o, al menos, pueda probablemente sufrir tal daño, se verá afectada por el procedimiento de decisión en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra e), de la Directiva 2011/92. En cualquier caso, serán las autoridades nacionales competentes quienes en último término deban juzgar a la vista de todas las circunstancias del caso si tales repercusiones son previsibles o no.

42. Tampoco resulta convincente la objeción de Austria de que en el momento de la evaluación preliminar aún no era posible saber qué personas concretas se verían afectadas. Como señala la propia Sra. Gruber, eso significa que en ese momento aún no se dispone de información suficiente sobre las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente como para adoptar una decisión de evaluación preliminar. De ser así, ni siquiera habría sido posible tomar la decisión sobre la necesidad de la evaluación.

5. Sobre el recurso del artículo 11 de la Directiva 2011/92

43. Para apreciar el efecto vinculante de la decisión sobre la realización de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente no pueden ser determinantes los requisitos del artículo 11 de la Directiva 2011/92, aludidos en la petición de decisión prejudicial.

44. En efecto, en el presente caso no se trata de un procedimiento de control exhaustivo de la legalidad material y procesal de las decisiones que prevé dicha disposición: se trata solamente de determinar si en un procedimiento contra la decisión de autorización se puede oponer a los vecinos el efecto vinculante de una decisión de evaluación preliminar.

45. En caso de que, pese a todo, el Tribunal de Justicia considere que se ha de atender al artículo 11 de la Directiva 2011/92, hay que decir que se cumplirían los requisitos establecidos en el mismo.

46. Ciertamente, EMA tiene razón al alegar que la decisión sobre la realización de una evaluación de las repercusiones medioambientales no exige la participación de público,[24] de lo que concluye que el artículo 11 de la Directiva 2011/92 no es aplicable, pues éste sólo se refiere a las medidas que se sujetan a las disposiciones de dicha Directiva en materia de participación del público. Sin embargo, la cuestión de si es necesaria la participación del público es de una importancia fundamental en esta fase del procedimiento. Por lo tanto, el cumplimiento del deber de participación del público debe estar comprendido, al menos como cuestión previa, en el ámbito de aplicación del artículo 11 de la Directiva 2011/92.

23 — Véase la sentencia Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartados 35 y 36.

24 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Križan y otros (C-416/10, EU:C:2012:218), puntos 133 a 136.

47. Así lo confirma el origen de la remisión a las disposiciones en materia de participación del público. En efecto, con este elemento se pretende dar cumplimiento a los requisitos mínimos del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, con arreglo a los cuales dicha acción es aplicable, al menos, a todas las medidas sujetas al artículo 6 del Convenio. Pero esta última disposición se aplica a todas las decisiones, actuaciones u omisiones relativas a los proyectos que deben someterse a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. Una medida en este sentido sería la decisión, contraria a Derecho, de no evaluar un proyecto.

48. En cuanto al artículo 11 de la Directiva 2011/92, habría que aclarar además qué derechos puede invocar un particular al amparo de esta disposición. El Tribunal de Justicia ha resuelto que, en principio, el legislador nacional tiene la posibilidad de limitarlo a los derechos públicos subjetivos. [25] No obstante, el derecho del público interesado a realizar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente es un derecho público subjetivo en ese sentido, que los Estados miembros no pueden privar de efecto útil negando a los legitimados la posibilidad de defenderlo judicialmente.

49. Así, la Directiva 2011/92 confiere a los afectados determinados derechos cuando un proyecto debe ser sometido a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. Sobre todo, tienen derecho a ser informados, mediante el procedimiento establecido en la Directiva, de las repercusiones que el proyecto en cuestión tendrá sobre el medio ambiente (especialmente, artículos 5 y 6) y a pronunciarse al respecto (artículos 6 y 7). Asimismo, los resultados de la participación del público han de ser tenidos en cuenta a la hora de tomar la decisión sobre el proyecto (artículo 8), y se han de dar a conocer al público los datos fundamentales de dicha decisión (artículo 9).

50. Estos derechos no son un fin en sí mismos. Por un lado, van dirigidos a mejorar la decisión sobre el proyecto, pues permiten mejorar los fundamentos sobre los que se ha de adoptar, así como su motivación. Por otro lado, la información obtenida y divulgada durante el procedimiento ayuda a los afectados a ejercer otros derechos establecidos en las disposiciones materiales de protección del medio ambiente; por ejemplo, determinados umbrales de calidad del aire ambiente. Dicha información ayuda a los afectados, al menos, a prepararse para las repercusiones que tendrá el proyecto sobre el medio ambiente, mejorando, por ejemplo, la protección acústica de sus inmuebles. [26]

51. Esto viene confirmado por los objetivos de la evaluación de las repercusiones medioambientales. Del cuarto y decimocuarto considerando de la Directiva 2011/92 se desprende, a este respecto, que con ella se pretende realizar uno de los objetivos de la Unión en el ámbito de la protección del medio y de la calidad de vida. Además, los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de la vida y conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida. [27] Precisamente la protección de la salud frente a los efectos perjudiciales sobre el medio ambiente ha sido mencionada reiteradamente por el Tribunal de Justicia como razón (añadida) [28] para que los particulares puedan invocar las disposiciones directamente aplicables del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente. [29]

25 — Sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (Trianel) (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 45.

26 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Leth (Falta número de caso, EU:C:2012:701), puntos 50 y 51.

27 — Véase la sentencia Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartados 28, 29 y 34.

28 — Véase, a este respecto, Kokott/Sobotta: «Rechtsschutz im Umweltrecht — Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union», *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, p 132.

29 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 37, y Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 94.

52. Además, debe tenerse en cuenta que con la Directiva sobre la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, desde que se completó con la Directiva 2003/35, se pretende adaptar el Derecho de la Unión al Convenio de Aarhus. Por lo tanto, la Directiva 2011/92 y, en particular, las disposiciones que, como el artículo 1, apartado 2, letras d) y e), fueron introducidas por la Directiva 2003/35, deben ser interpretadas a la luz de los objetivos del Convenio y teniéndolos debidamente en cuenta. [30]

53. Conforme al séptimo considerando del preámbulo del Convenio, toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras. Conforme al octavo considerando, para estar en condiciones de hacer valer este derecho y de cumplir con ese deber, los ciudadanos deben estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental. [31]

54. Por lo tanto, no es lícito interpretar la Directiva 2011/92 en el sentido de que la obligación de efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente no se corresponde con ningún derecho del público interesado (incluidos los vecinos afectados) que éste pueda ejercitar judicialmente.

6. Sobre la «evaluación de impacto ambiental *de facto*» basada en objeciones posteriores

55. Por último, Austria se refiere a la posibilidad de una «evaluación de impacto ambiental *de facto*», aludida en la petición de decisión prejudicial, que permita tener en cuenta debidamente las objeciones medioambientales. Según expone el Verwaltungsgerichtshof, con arreglo al Derecho nacional los vecinos de una instalación comercial o industrial tiene derecho a alegar que las repercusiones del proyecto ponen en peligro su salud o su propiedad y que les pueden causar molestias inadmisibles debido a olores, ruidos, humo, polvo, vibraciones o de cualquier otra forma.

56. Al ser preguntada en el juicio oral, Austria precisó este argumento alegando que las supuestas repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente se determinan con arreglo a las leyes especiales, y en ese contexto también participa el público.

57. Es cierto que el Tribunal de Justicia ha reconocido que las exigencias de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, en principio, también se pueden satisfacer en otro procedimiento. [32] Y tampoco es necesario que el análisis reciba el nombre de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, siempre que se cumplan *todos* los requisitos de la Directiva en ese procedimiento o en otros.

58. Esto significa, para empezar, que se han de obtener todos los datos a que se refiere el artículo 5 de la Directiva 2011/92 y que se deben garantizar *sin restricciones* los derechos de participación, en particular, de todo el público interesado, pero también de las autoridades referidas en los artículos 6 y 7. Partiendo de esta base, con arreglo al artículo 3 se han de identificar y evaluar los efectos directos e indirectos de un proyecto en los distintos factores medioambientales y la interacción entre éstos. [33] Asimismo, el artículo 8 exige que los resultados de las consultas y la información sobre las repercusiones medioambientales se tomen en consideración al decidirse sobre el proyecto. Por último, aunque la autorización se haya adoptado sin una evaluación formal de las repercusiones medioambientales, ha de ser posible ejercitar contra ella la acción prevista en el artículo 11.

30 — Sentencia Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen («Trianel»), (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 41.

31 — Véanse, a este respecto, las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:422), puntos 96 y 98, así como Kokott/Sobotta, *op. cit.*, nota 28, p. 136.

32 — Véase la sentencia Comisión/Alemania («Großkrotzenburg», C-431/92, EU:C:1995:260), apartados 43 a 45.

33 — Véase, al respecto, la sentencia Comisión/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109), apartado 37.

59. En el procedimiento principal, el órgano jurisdiccional competente debe examinar, en su caso, si al aplicarse las leyes especiales con motivo de la autorización se han cumplido realmente todos estos requisitos. Pero me sorprendería que hubiese sido así, pues en dicho caso no se entendería por qué el Derecho austriaco contempla, paralelamente, un procedimiento formal y denominado de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente y las autoridades austriacas han negado su aplicación en el presente caso.

7. Sobre la admisión de una excepción a la Directiva 2011/92

60. Por último, en cuanto al hecho de que la legislación austriaca permite que determinados proyectos se exceptúen de la Directiva 2011/92 con arreglo a su artículo 2, apartado 4, procede señalar que no se cumplen los requisitos de tal excepción. A ésta se puede recurrir de forma extraordinaria para proyectos concretos, pero no para una pluralidad de proyectos definidos conforme a ciertos umbrales. Asimismo, no hay indicios de que Austria, con arreglo al artículo 2, apartado 4, letra a), haya examinado la conveniencia de otra forma de evaluación, o de que haya informado al público y a la Comisión con arreglo al artículo 2, apartado 4, letras b) y c).[34] Por último, ni siquiera Austria invoca esta excepción en sus alegaciones.

8. Conclusión parcial

61. Por lo tanto, no es compatible con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y con los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92 oponer el efecto vinculante de una decisión de evaluación preliminar en que se resolvió no efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, frente a los miembros del público interesado que, con el argumento de que debería haberse realizado una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, ejercitan una acción contra la autorización de un proyecto, si antes no pudieron impugnar dicha decisión.

C. *Sobre la segunda cuestión*

62. Con la segunda cuestión, el Verwaltungsgerichtshof desea saber si el Derecho de la Unión y, en particular, la Directiva 2011/92, en virtud de su efecto directo, exige que se responda negativamente al efecto vinculante expuesto en la primera cuestión.

63. Conforme a una asentada jurisprudencia, siempre que las disposiciones de una directiva resulten ser, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, los particulares pueden invocarlas frente al Estado miembro ante el juez nacional.[35]

64. En contra de la aplicabilidad directa podría aducirse que, en principio, los Estados miembros tienen libertad para decidir si permiten el recurso directo contra las decisiones de evaluación preliminar o si restringen el recurso a la posibilidad de una impugnación incidental con motivo del recuso contra una autorización. Ambas vías parecen válidas desde el punto de vista del Derecho de la Unión, y no se puede descartar que existan otras posibilidades.

65. No obstante, este margen de configuración solamente se refiere a la forma en que se concede el recurso, pero no al resultado prescrito, que es la accesibilidad a un control judicial de la decisión de evaluación preliminar.

34 — Sobre la necesidad de estos trámites, véase la sentencia Comisión/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431), apartados 84 a 87.

35 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313) apartado 16, y Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128), apartado 46.

66. En consecuencia, se trata del típico caso de autonomía procesal de los Estados miembros, que está sujeta al límite de los principios de equivalencia y de efectividad.[36] Y sería incompatible con el principio de efectividad negar al público interesado *toda* posibilidad de impugnar ante la justicia una decisión de evaluación preliminar,[37] pues en ese caso sería imposible en la práctica hacer valer el derecho a efectuar una evaluación de las repercusiones medioambientales.

67. Por lo tanto, los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92 son directamente aplicables en el sentido de que los Estados miembros no pueden oponer a los miembros del público interesado el efecto vinculante de una decisión de evaluación preliminar con motivo del control judicial de la autorización de un proyecto, si a aquéllos no se les concedió ninguna otra posibilidad de impugnar dicha decisión.

V. Conclusión

68. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

«1) No es compatible con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente oponer el efecto vinculante de una decisión de evaluación preliminar en que se resolvió no efectuar una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, frente a los miembros del público interesado que, con el argumento de que debería haberse realizado una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, ejercitan una acción contra la autorización de un proyecto, si antes no pudieron impugnar dicha decisión.

2) Los artículos 2, apartado 1, y 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92/UE son directamente aplicables en el sentido de que los Estados miembros no pueden oponer a los miembros del público interesado el efecto vinculante de una decisión de evaluación preliminar con motivo del control judicial de la autorización de un proyecto, si a aquéllos no se les concedió ninguna otra posibilidad de impugnar dicha decisión.»

36 — Sentencias Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartado 67; Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), apartado 45, y Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 38.

37 — En este sentido, en definitiva, quizá también el artículo de W. Berger presentado por EMA, *op. cit.*, nota 10, pp. 70 y ss.