Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 30 de junio de 2016[1]

Asunto C-243/15

Lesoochranárske zoskupenie VLK
contra
Obvodný úrad Trenčín

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Najvyšší súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca)]

«Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Procedimiento administrativo de autorización de un proyecto — Solicitud de una asociación de protección del medio ambiente de que se le reconozca como parte en el procedimiento — Conclusión del procedimiento de autorización antes de resolver sobre la solicitud — Protección jurídica frente a la resolución — Tutela judicial efectiva»

I. **Introducción**

1. El asunto principal que ha dado lugar a la presente petición de decisión prejudicial recuerda, según el punto de vista elegido, bien a las obras de Franz Kafka de inspiración jurídica, especialmente el relato *Ante la ley*, o bien a Don Quijote.

2. En el caso de Kafka, al justiciable se le niega el acceso al tribunal, sin ninguna razón aparente, hasta que muere agotado. En cambio, Don Quijote se empeña en luchar contra molinos de viento en lugar de dedicarse a cosas más razonables.

3. También la organización no gubernamental Lesoochranárske zoskupenie VLK (Asociación para la Protección de los Bosques VLK; en lo sucesivo, «LZ») intenta, hasta ahora sin éxito, obtener la tutela judicial de los órganos jurisdiccionales eslovacos. En lugar de otorgársela, se remite a LZ a otro recurso cuyo plazo, no obstante, ya ha expirado. Es posible que el error no resida en el régimen de recursos eslovaco, sino en el hecho de que LZ, pese a las indicaciones pertinentes, insiste en seguir el camino ya emprendido en lugar de cambiar de dirección a tiempo.

4. El Tribunal de Justicia ha de aclarar si la configuración procesal de la acción colectiva en la regulación del procedimiento administrativo eslovaco es conforme con el principio de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Ciertamente, en principio, nada cabe objetar a las disposiciones eslovacas controvertidas. Sin embargo, su aplicación al presente caso requiere una especial cautela, por un lado, para evitar caer en la paradoja de Kafka y, por otro, para no alimentar tampoco el disparate narrado por Cervantes. En esta situación, el Tribunal de Justicia sólo puede dar a los órganos jurisdiccionales nacionales indicaciones sobre los principios fundamentales aplicables, pero la solución la tienen que encontrar ellos mismos.

1 — Lengua original: alemán.

5. No obstante, el artículo 47 de la Carta es aplicable únicamente a la defensa de los derechos y libertades que garantiza el Derecho de la Unión. Por lo tanto, procede examinar, con carácter preliminar, si una asociación ecologista como LZ puede invocar esos derechos y libertades en el asunto principal.

6. Si bien en relación con determinados procedimientos de participación del público la aplicación 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 [2] (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus») por parte de la Unión Europea ya ha propiciado la introducción de una acción colectiva limitada a determinados procedimientos de autorización, [3] el presente caso no está comprendido en dichas disposiciones.

7. No obstante, a la luz del Convenio de Aarhus y de los principios generales relativos a la invocación del Derecho de la Unión, las asociaciones ecologistas también pueden exigir el cumplimiento de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente a través de la acción colectiva regulada expresamente. Por otra parte, en particular en el presente caso, también es posible deducir directamente del Convenio de Aarhus un planteamiento jurídico análogo.

II. **Marco jurídico**

A. *Derecho internacional*

8. El punto de partida de la posición jurídica de las asociaciones ecologistas en el Derecho de la Unión es el Convenio de Aarhus. El artículo 1 de éste enuncia sus objetivos:

«A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.»

9. Las asociaciones ecologistas son mencionadas en la definición de público y de público interesado que contiene el artículo 2, puntos 4 y 5, del citado Convenio, según la cual:

«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.»

2 — DO 2005, L 124, p. 4, aprobado mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1).

3 — Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO 2003, L 156, p. 17). Véase, a este respecto, la sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

10. El artículo 6 del Convenio de Aarhus exige la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas, lo que incluye elementos de la evaluación medioambiental. El artículo 6, apartado 1, regula el ámbito de aplicación de este procedimiento:

«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.»

11. El artículo 9 del Convenio de Aarhus contiene disposiciones sobre los recursos en materia de medio ambiente. El artículo 9, apartado 2, se refiere a los procedimientos que hayan sido objeto de participación del público; el apartado 3 se aplica a todas las demás decisiones en materia de medio ambiente y el apartado 4 establece determinados principios procesales:

«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 más abajo, 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). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior.

Las disposiciones del presente apartado 2 no excluyen la posibilidad de presentar un recurso preliminar ante una autoridad administrativa ni eximen de la obligación de agotar las vías de recurso administrativo antes de entablar un procedimiento judicial cuando el derecho interno imponga tal obligación.

3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, 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 precedentes 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.

[…]»

B. *Derecho de la Unión*

1. Evaluación de las repercusiones en el medio ambiente

12. El Convenio de Aarhus se aplica en parte en el Derecho de la Unión mediante la Directiva 2011/92/UE.[4]

13. 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.»

14. 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 fue introducida por la Directiva 2003/35:

«1. 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.

2. […]

3. 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).

4. […]»

4 — 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), modificada por última vez por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (DO 2014, L 124, p. 1).

2. Protección de la naturaleza

15. La Directiva sobre los hábitats [5] prevé el establecimiento de zonas de conservación, los llamados lugares de importancia comunitaria. El artículo 6, apartado 3, exige una evaluación *ex ante* de los proyectos que puedan afectar de forma apreciable a dichos lugares.

«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.»

16. Conforme al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, la anterior disposición se aplica también a las zonas de protección de aves designadas con arreglo a la Directiva sobre las aves. [6]

C. Derecho de la República Eslovaca

17. El artículo 14 del Správny poriadok (Código n.º 71/1967 del procedimiento administrativo), en su versión aplicable al procedimiento principal, establece:

«1. Será parte en el procedimiento la persona cuyos derechos, intereses legítimos u obligaciones constituyan el objeto de las actuaciones o cuyos derechos, intereses legítimos u obligaciones puedan verse afectados directamente por la decisión; también será parte en el procedimiento quien alegue que la decisión podría afectar directamente a sus derechos, intereses legítimos u obligaciones, salvo prueba en contrario.

2. Serán asimismo partes en el procedimiento las personas a las que una ley especial reconozca como tales.»

18. El artículo 250b, apartados 2 y 3, de la Občiansky súdny poriadok (Código de procedimiento civil), en su versión aplicable al procedimiento principal (en lo sucesivo, «OSP»), contiene, en particular, las siguientes disposiciones relativas al contenido de la cuestión prejudicial formulada:

«2. Cuando el recurrente alegue que la decisión de la autoridad administrativa no le ha sido notificada pese a que debe ser considerado parte en el procedimiento, el juez examinará la procedencia de esta alegación y ordenará a la autoridad administrativa que notifique a esa parte la decisión administrativa suspendiendo, si procede, su ejecución. La decisión del juez vinculará a la autoridad administrativa. Si, en el marco del procedimiento administrativo y después de dar cumplimiento a la orden judicial de notificación de la decisión administrativa, se interpusiera un recurso administrativo, la autoridad administrativa lo comunicará sin demora al juez.

3. El juez únicamente procederá con arreglo al apartado 2 si no hubieran transcurrido más de tres años desde la adopción de la decisión no notificada al demandante.»

5 — 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), modificada por última vez por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia (DO 2013, L 158, p. 193).

6 — Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), modificada por última vez por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia (DO 2013, L 158, p. 193).

III. **Hechos y petición de decisión prejudicial**

19. Mediante notificación de 18 de noviembre de 2008 se puso en conocimiento de LZ la incoación de un procedimiento administrativo referente a la concesión de una autorización solicitada por la sociedad anónima Biely potok, a.s. (en lo sucesivo, «BPAS») a fin de erigir un cercado fuera de un terreno municipal urbanizado, en el marco del proyecto de ampliación de su reserva para la cría de cérvidos, ubicada en una zona situada en un área natural protegida que ha sido incluida por la República Eslovaca en la Red Natura 2000 como zona ornitológica protegida y que ha sido clasificada como área de interés europeo en el sentido de la Directiva sobre los hábitats.

20. LZ solicitó la suspensión del procedimiento de autorización y planteó una cuestión preliminar relativa a la decisión del Ministerio de Medio Ambiente eslovaco sobre la concesión de excepciones al régimen de protección de las especies protegidas, subrayando el impacto negativo sobre la zona en cuestión previsto por las autoridades nacionales de protección de la naturaleza, que a su juicio sería de tal magnitud que justificaba la denegación de la autorización.

21. En la primera fase del procedimiento de autorización, en un primer momento, en abril de 2009, y a continuación en junio de 2009, las autoridades competentes no reconocieron a LZ la condición de parte, y este punto constituye el objeto del examen judicial en el procedimiento principal. En consecuencia, LZ presentó una demanda ante el Krajský súd v Trenčíne (Tribunal Regional de Trenčín) invocando su derecho a participar en el procedimiento de autorización, con arreglo en particular a lo dispuesto en el Convenio de Aarhus.

22. Posteriormente concluyó el procedimiento de autorización respecto a BPAS con la decisión de 10 de junio de 2009 por la que se le concedía inmediatamente la autorización; entre tanto, según informa el Najvyšší súd (Tribunal Supremo), adquirió «firmeza» la mencionada decisión impugnada por la que se denegó la condición de parte.

23. El Krajský súd (Tribunal Regional), tras comprobar que se había planteado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C-240/09, una cuestión prejudicial que podía influir en su propia decisión, suspendió el procedimiento de que conocía hasta que se resolviera aquel asunto, después de lo cual, teniendo en cuenta esa sentencia del Tribunal de Justicia[7] y la sentencia conexa del Najvyšší súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca) en un caso análogo, anuló las dos decisiones impugnadas por incurrir en error de apreciación mediante sentencia de 23 de agosto de 2011 y trasladó los autos al órgano administrativo para que prosiguiera el procedimiento.

24. En esta resolución, el Krajský súd (Tribunal Regional) aceptó la alegación de LZ de que tenía derecho a la tutela judicial con respecto al derecho a la protección del medio ambiente o del derecho a un medio ambiente saludable. Aquél se remitió directamente al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con lo dispuesto en el artículo 44, apartado 1, de la Constitución de la República Eslovaca.

25. En el procedimiento de apelación, el Najvyšší súd (Tribunal Supremo) anuló, el 26 de enero de 2012, la primera resolución del Krajský súd (Tribunal Regional) y devolvió los autos a este tribunal para que continuara la sustanciación del procedimiento, comunicándole su posición jurídica vinculante de que el objeto del procedimiento relativo a la participación había desaparecido. En su opinión, sólo procede llevar a cabo un examen independiente de la decisión denegatoria de la condición de parte en el procedimiento administrativo si éste sigue su curso.

7 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

26. Por ello, el Krajský súd (Tribunal Regional), mediante una segunda resolución de 12 de septiembre de 2012, anuló de nuevo las dos decisiones de las autoridades administrativas por las que se denegó la participación y devolvió los autos para que prosiguiera el procedimiento. No obstante, el 28 de febrero de 2013 el Najvyšší súd (Tribunal Supremo) anuló también esta última resolución.

27. Sobre esta base, el Krajský súd (Tribunal Regional), mediante una tercera sentencia de abril de 2013, dio por concluido el procedimiento judicial, pero no ofreció a LZ la posibilidad presentar una solicitud para que se le notificara la decisión definitiva de concesión de la autorización, puesto que desde la concesión de la autorización había transcurrido ya el plazo de tres años previsto para interponer un recurso judicial.

28. En el procedimiento de casación iniciado ahora por LZ, el Najvyšší súd (Tribunal Supremo) plantea al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión:

«¿Es posible garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, reconocido en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en caso de una presunta vulneración del derecho a un nivel elevado de protección del medio ambiente, establecido principalmente, por lo que se refiere a la Unión Europea, en la Directiva sobre los hábitats, en la medida en que ésta contribuye a recabar la opinión del público en torno a un proyecto que podría tener efectos significativos en zonas especiales de conservación comprendidas en la red ecológica europea denominada Natura 2000, así como los derechos que la parte recurrente, como asociación sin ánimo de lucro dedicada a la defensa del medio ambiente en el ámbito nacional, invoca con arreglo al artículo 9 del Convenio de Aarhus, dentro de los límites señalados en la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), aun cuando el juez nacional dé por concluido el procedimiento de examen de la legalidad de la decisión por la que se denegó a dicha asociación la condición de parte en un procedimiento administrativo relativo a la concesión de una autorización, como sucedió en el caso de autos, y ofrezca a tal asociación la posibilidad de interponer recurso por haber sido excluida de dicho procedimiento administrativo?»

29. Lesoochranárske zoskupenie VLK, la República Eslovaca y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas y participaron en la vista oral celebrada el 18 de abril de 2016. Antes de la vista, estas tres partes y Biely potok a.s. respondieron por escrito, además, a diversas preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia.

IV. **Apreciación**

30. Mediante su petición de decisión prejudicial, el Najvyšší súd (Tribunal Supremo) desea saber si las modalidades de ejercicio de los derechos de una asociación ecologista que prevé la legislación eslovaca son conformes con el Derecho de la Unión y, en particular, con las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

31. El Najvyšší súd (Tribunal Supremo) señala con acierto que los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión sólo son aplicables a las situaciones sometidas al Derecho de la Unión.[8] Además, el artículo 47 de la Carta se refiere únicamente a los derechos y libertades que garantiza el Derecho de la Unión. Por lo tanto, en primer lugar, examinaré la existencia de posiciones jurídicas de una asociación reguladas por el Derecho de la Unión (véase el epígrafe A), y sólo después me ocuparé de las exigencias de la tutela judicial efectiva con arreglo al Derecho de la Unión (véase el epígrafe B).

8 — En este sentido, véanse las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 19 y jurisprudencia citada, y de 17 de diciembre de 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832), apartado 66.

A. *Sobre las posiciones jurídicas de las asociaciones ecologistas con arreglo al Derecho de la Unión*

32. El Najvyšší súd (Tribunal Supremo) considera que es aplicable el Derecho de la Unión, ya que el presente caso versa sobre las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la Directiva sobre los hábitats. Asimismo, menciona el Convenio de Aarhus.

33. A primera vista, en el procedimiento principal la demanda versa sobre la participación en el procedimiento de autorización de un cercado en una zona protegida. Sin embargo, tal participación no está expresa y directamente regulada por el Derecho de la Unión, sino que se trata de un concepto del Derecho eslovaco. No obstante, el concepto incluye elementos que quizá sí estén garantizados por el Derecho de la Unión, y en relación con dichos elementos puede ser relevante la tutela judicial efectiva que garantiza el ordenamiento jurídico de la Unión.

34. No obstante, la cuestión lógica de si el Derecho de la Unión otorga el derecho a la participación del público en los procedimientos de autorización no precisa de un análisis más profundo, pues de la petición de decisión prejudicial se desprende que LZ fue informada del procedimiento de autorización y tuvo ocasión de pronunciarse al respecto, de manera que sí se le reconoció algún derecho de participación.

35. De hecho, la propia LZ no pretende, en último término, poder pronunciarse acerca del proyecto, sino que se le reconozca la posibilidad de impugnar judicialmente la autorización del mismo. De las alegaciones de las partes se deduce que el reconocimiento de la condición de parte en el procedimiento, en el Derecho eslovaco, constituye un requisito previo para poder impugnar la decisión que pone fin a procedimiento (artículo 53 del Código de procedimiento administrativo eslovaco y artículo 250b, apartado 2, del Código de procedimiento civil eslovaco).

36. Ciertamente, el Derecho de la Unión reconoce legitimación activa a las asociaciones ecologistas. Por un lado, se puede deducir directamente del Derecho de la Unión; en este caso, del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats (véase el siguiente epígrafe 1). Por otro lado, en los artículos 9, apartado 2, y 6 del Convenio de Aarhus se reconoce expresamente la legitimación activa en relación con determinados procedimientos de participación pública (véase el siguiente epígrafe 2).

1. Sobre el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats

37. La legitimación activa se desprende directamente del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

38. Aunque Eslovaquia y BPAS alegan a este respecto que la aplicación de dicha disposición ya no es objeto del procedimiento principal, por haberse resuelto éste con carácter firme, lo que haría innecesario todo pronunciamiento del Tribunal de Justicia sobre el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

39. En la vista oral, y pese a la formulación de diversas preguntas, no quedó claro si realmente se trataba de una decisión que pudiera impugnarse de forma independiente o se trataba únicamente de un dictamen en el marco del procedimiento de autorización. Por otro lado, en su petición de decisión prejudicial, el Najvyšší súd (Tribunal Supremo) parece dar por hecho que la aplicación de la Directiva sobre los hábitats sigue siendo objeto del procedimiento principal. Por lo tanto, en el presente procedimiento prejudicial ha de partirse también de esa premisa.

40. Con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, cualquier plan o proyecto que pueda afectar de forma apreciable a una zona protegida en el sentido de la Directiva sobre los hábitats o de la Directiva sobre las aves, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, debe someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones en ese 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, las autoridades nacionales competentes sólo aprobarán el plan o proyecto tras haberse asegurado de que no se verá afectado el lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

41. La Directiva sobre los hábitats no contiene ninguna referencia a la cuestión de si el artículo 6, apartado 3, reconoce a una asociación ecologista el derecho a presentar una demanda por infracción de dicha disposición. A este respecto, he defendido la idea de que los *particulares* sólo pueden invocar el artículo 6, apartado 3, en la medida en que el *Derecho interno* les ofrezca vías de recurso contra las medidas que vulneren las citadas disposiciones. [9]

42. No obstante, sería incompatible con el efecto obligatorio que el artículo 288 TFUE reconoce a las directivas excluir, en principio, que la obligación que impone una directiva pueda ser invocada por personas afectadas. [10] Por lo tanto, al menos las personas físicas o jurídicas afectadas directamente por una infracción de disposiciones de la directiva deben poder exigir ante las autoridades competentes (en su caso, acudiendo a los tribunales competentes) el cumplimiento de las correspondientes obligaciones. [11]

43. El Tribunal de Justicia también ha señalado ya que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats es directamente aplicable en el caso de que las autoridades nacionales autoricen una actividad mientras haya incertidumbre sobre la inexistencia de efectos perjudiciales para el lugar de que se trate. [12] Y con mayor motivo ha de ser así si dichos efectos han sido constatados. En ambos casos, la autorización puede concederse, a lo sumo, de forma excepcional en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats. [13]

44. Sin embargo, no está claro si LZ hubiera sido directamente afectada por una eventual infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

45. En cualquier caso, están directamente afectadas las personas que pueden alegar una vulneración de sus *propios* derechos, pero en el presente asunto no hay motivos para pensar que sea así.

46. No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido (incluso en relación con LZ y la Directiva sobre los hábitats) que para las organizaciones de defensa del medio ambiente ha de ser posible impugnar ante los tribunales una decisión administrativa que pudiera ser contraria al Derecho medioambiental de la Unión. [14]

47. En un sentido similar debe entenderse al Tribunal de Justicia cuando subraya la facultad de las personas físicas *o* jurídicas para actuar contra el riesgo de que se sobrepasen los valores límite que tienen por objeto proteger la salud pública. [15] Mientras que para las personas físicas el interés directo se deriva de que se ve afectada su propia salud, no cabe decir lo mismo de las personas jurídicas.

48. Sin embargo, las personas jurídicas, como por ejemplo las asociaciones ecologistas, pueden verse afectadas por la infracción de la normativa sobre protección de la salud, dado que su interés por la protección de la salud está jurídicamente reconocido. Aunque en el presente caso no se trata de la protección de la salud, en lo relativo a la protección del medio ambiente resulta aún más evidente el

9 — Conclusiones presentadas en el asunto Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60), puntos 138 a 144.

10 — Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 66, y de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 37 y jurisprudencia citada.

11 — En este sentido, sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartado 39, y de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348), apartado 100.

12 — Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartados 68 y 69.

13 — Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 60.

14 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 51.

15 — Sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), apartados 38 y 39.

reconocimiento jurídico de los intereses de las asociaciones. Así, en el artículo 1, apartado 2, letra e), segunda frase, de la Directiva 2011/92, y en el artículo 2, punto 5, del Convenio de Aarhus, el Derecho de la Unión prevé el reconocimiento del interés de determinadas asociaciones por proteger el medio ambiente. Los Estados miembros deben reconocer a las asociaciones que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los demás requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional. Además, se les debe garantizar «un amplio acceso a la justicia» y el efecto útil de la acción colectiva con arreglo a la Directiva 2011/92. [16]

49. Por lo tanto, debido al interés jurídicamente reconocido de esas asociaciones por proteger el medio ambiente, toda infracción de disposiciones del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente directamente aplicables les afecta y hace que estén legitimadas para invocar dichas disposiciones ante los tribunales nacionales, máxime cuando alegan una infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

50. El reconocimiento de que las infracciones del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats afectan directamente a las asociaciones ecologistas también se contempla en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Aunque este último no es directamente aplicable, [17] cuando pueda infringirse la Directiva sobre los hábitats corresponde al juez nacional, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho medioambiental de la Unión, interpretar su Derecho nacional de manera conforme, en la medida de lo posible, a los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, [18] los cuales van dirigidos a lograr la protección efectiva del medio ambiente. [19] Dado que el Convenio de Aarhus forma parte integrante del Derecho de la Unión, esa misma obligación incumbe también al Tribunal de Justicia.

51. Contribuye al objetivo de la aplicación efectiva de la legislación medioambiental que las asociaciones ecologistas reconocidas estén legitimadas para hacer valer las disposiciones directamente aplicables del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, en particular el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

52. Por lo demás, esta conclusión no es extraña al Derecho de la Unión, pues las asociaciones ecologistas reconocidas también pueden invocar el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats mediante una demanda presentada con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2011/92 o al artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus. [20]

53. Por lo tanto, procede declarar que las asociaciones ecologistas reconocidas a efectos del artículo 1, apartado 2, letra e), segunda frase, de la Directiva 2011/92 deben disponer de la posibilidad de actuar judicialmente contra toda infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

2. Sobre el Convenio de Aarhus

54. Por otro lado, la legitimación activa en el presente caso también se puede deducir directamente del Convenio de Aarhus.

16 — Sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631), apartado 45.

17 — Sentencias de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 45; de 13 de enero de 2015, Consejo y otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4), apartado 55, y Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P y C-405/12 P, EU:C:2015:5), apartado 47.

18 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 50.

19 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 46.

20 — Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 49.

55. De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, los Estados parte deben permitir al público afectado interponer recurso 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. La autorización de cercado que da lugar al presente asunto podría estar sujeta al artículo 6, apartado 1, letra b).

a) Sobre los efectos jurídicos del Convenio de Aarhus

56. El Convenio de Aarhus fue firmado por la entonces llamada Comunidad Europea y posteriormente aprobado mediante la Decisión 2005/370. Por lo tanto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia, las disposiciones del citado Convenio siguen siendo parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión, con arreglo al artículo 216 TFUE, apartado 2. [21]

57. Aunque el referido Convenio fue celebrado por la Comunidad y todos sus Estados miembros en virtud de una competencia compartida, cuando se le somete un asunto de conformidad con el artículo 267 TFUE, el Tribunal de Justicia es competente para establecer la línea divisoria entre las obligaciones que asume la Unión y aquellas que siguen incumbiendo únicamente a los Estados miembros y (a tal fin) para interpretar las disposiciones del Convenio de Aarhus. [22] Si llega a la conclusión de que la disposición de que se trate figura entre las obligaciones asumidas por la Unión, su interpretación también se incluye en su ámbito de competencias.

58. Para la autorización de determinadas actividades, el artículo 6 del Convenio de Aarhus prevé la participación del público y una evaluación del impacto sobre el medio ambiente. El artículo 9, apartado 2, regula la correspondiente legitimación activa. En su mayor parte, esas disposiciones fueron transpuestas mediante la Directiva 2011/92, de manera que se refieren a un ámbito comprendido en gran medida en el Derecho de la Unión. En consecuencia, el Tribunal de Justicia goza de competencia jurisdiccional plena para interpretar los artículos 6 y 9, apartado 2, de dicho Convenio. [23]

59. Estas disposiciones pueden fundamentar derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión a efectos del artículo 47 de la Carta, bien directamente, bien determinando el contenido de normas del Derecho derivado de la Unión o del Derecho de los Estados miembros. No hay ningún indicio de que el presente caso se corresponda con la última situación aludida. Por lo tanto, los artículos 6 y 9, apartado 2, del citado Convenio sólo pueden suscitar la aplicación del artículo 47 de la Carta si gozan de un efecto directo que en el presente caso favorezca a una asociación como LZ.

60. Las disposiciones de un acuerdo celebrado por la Unión y sus Estados miembros con Estados terceros tienen efecto directo cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, o de la «naturaleza y sistema» del acuerdo, contienen una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno. [24]

21 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 30 y jurisprudencia citada.

22 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 31 y jurisprudencia citada.

23 — Véanse las sentencias de 19 de marzo de 2002, Comisión/Irlanda (C-13/00, EU:C:2002:184), apartado 20; de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia (C-239/03, EU:C:2004:598), apartados 29 a 31; de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 36, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Consejo (C-114/12, EU:C:2014:2151), apartado 102.

24 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 44 y jurisprudencia citada.

61. A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el Convenio de Aarhus, según se desprende de su artículo 1, a diferencia, por ejemplo, del Derecho de la OMC,[25] por su objeto y naturaleza está dirigido al otorgamiento de derechos medioambientales a los particulares y a las asociaciones. Precisamente en este objetivo, o la ausencia del mismo, hizo hincapié el Tribunal de Justicia cuando, en su sentencia Intertanko, examinó la naturaleza y el sistema de la Convención sobre el Derecho del mar.[26]

62. Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en relación con el artículo 11 de la Directiva 2011/92, que ésta es directamente aplicable a los derechos de las asociaciones ecologistas,[27] y lo mismo ha de suceder con el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, pues se trata de una disposición coincidente con el artículo 11 de la Directiva 2011/92.

63. Por lo tanto, procede aún analizar si el artículo 6, apartado 1, letra b), del citado Convenio contiene también una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordine a la adopción de acto ulterior alguno.[28]

b) Sobre el artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus

64. Con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus, cada parte aplicará las disposiciones de dicho 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 del artículo 6.

65. El anexo I del citado Convenio se refiere al artículo 6, apartado 1, letra a), que prevé la participación obligatoria del público para la autorización de las actividades mencionadas en dicho anexo. Pero entre ellas no figura el cercado de determinadas superficies para ampliar una reserva natural.

66. La remisión del artículo 6, apartado 1, letra b), del referido Convenio al Derecho interno y la declaración por las partes de la aplicabilidad del artículo 6 pueden significar que la realización de la participación del público en virtud del artículo 6, apartado 1, letra b), sólo se puede plantear con arreglo a la legislación de los Estados partes. En este sentido podría entenderse también al Comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus.[29] En tal caso, quedaría descartada la aplicación directa de dicha disposición.

67. Sin embargo, si se observa con más detenimiento, el tenor del artículo 6, apartado 1, letra b), del mencionado Convenio no permite llegar a la conclusión de que la aplicación de dicha disposición requiere su incorporación por parte de la Unión o de los Estados miembros.

25 — Véanse las sentencias de 12 de diciembre de 1972, International Fruit Company y otros (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115); de 1 de marzo de 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121), apartados 39 y 42 y ss., y de 16 de julio de 2015, Comisión/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494), apartados 38 y 39.

26 — Sentencia de 3 de junio de 2008, The International Association of Independent Tanker Owners y otros (C-308/06, EU:C:2008:312), apartados 64 y 65. Véase también Kokott, J., «International Law — A Neglected "Integral" Part of the EU Legal Order?», en: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins — Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruselas 2013, pp. 61 y 76 y ss.

27 — Sentencia de 12 de mayo de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 57.

28 — Véase la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 44 y jurisprudencia citada.

29 — Conclusiones y recomendaciones de 24 de septiembre de 2010, Cultra Residents' Association/Reino Unido (ACCC/C/2008/27), apartados 44 y 45. Acerca de dicho Comité, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645), punto 8.

68. En efecto, en la versión auténtica francesa del artículo 6, apartado 1, letra b), segunda frase, del citado Convenio se señala expresamente que *en cada caso* las partes deben decidir sobre la aplicación de la participación del público.[30] Y las versiones inglesa[31] y rusa,[32] igualmente vinculantes, al menos apuntan también en esa misma dirección. Es cierto que no exigen expresamente un examen caso por caso, pero sí disponen que se determine en cada ocasión si una actividad concreta está sometida al artículo 6.

69. Por lo tanto, el artículo 6, apartado 1, letra b), segunda frase, del referido Convenio es incondicional, al menos, en la medida en que las partes deben decidir en cada caso con carácter general si una determinada actividad está sujeta a la participación del público con arreglo al artículo 6. La realización de ese examen no queda a su criterio.

70. Asimismo, no se opone a la aplicabilidad directa de tal obligación el hecho de que, con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra b), primera frase, del Convenio de Aarhus, el artículo 6 del propio Convenio deba aplicarse «de conformidad con [el] Derecho interno». En particular, no cabe interpretar esta referencia en el sentido de que el examen de cada caso concreto deba estar previsto por el Derecho interno, pues en ese caso resultaría superflua la segunda frase de aquella disposición.

71. Por el contrario, el artículo 6 del citado Convenio, como parte del Derecho de la Unión, obligatoriamente forma parte también del Derecho de los Estados miembros, por lo que en principio constituye una base jurídica suficiente para el examen de la necesidad de la participación del público.

72. En consecuencia, la remisión al Derecho interno significa sobre todo que de éste se deben deducir los elementos que el artículo 6 del mencionado Convenio no establece con la suficiente precisión. En particular, el examen de la necesidad de la participación del público presupone que exista siquiera un procedimiento de autorización en relación con la actividad en cuestión, en cuyo marco pueda plantearse esa cuestión. La referencia a los procedimientos de autorización especifica las actividades para las que puede plantearse en todo caso la aplicación del artículo 6, y permite determinar a qué autoridad incumbe analizar la necesidad de la participación del público.

73. En el presente caso se cumple este requisito, ya que el cercado controvertido precisa de autorización. Aparentemente se prevé incluso un grado mínimo de participación del público, ya que LZ fue informada del procedimiento de autorización y se le permitió pronunciarse al respecto.

74. La obligación de examinar la necesidad de la participación del público se corresponde con el derecho a que se realice ese examen, pues, con arreglo a su artículo 1, el citado Convenio tiene por objeto el reconocimiento de tales derechos. Pero, si existe ese Derecho, los beneficiarios deben poder ejercitarlo también ante los tribunales.

75. Por lo demás, el círculo de beneficiarios queda definido con la suficiente claridad por el Convenio de Aarhus, en combinación con su transposición mediante la Directiva 2011/92 y la correspondiente legislación de los Estados miembros, ya que el artículo 6 de dicho Convenio va dirigido a la participación del «público interesado», que se define en el artículo 2, punto 5, del propio Convenio y, por tanto, comprende también las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno. Los

30 — «Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions.»

31 — «To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions.»

32 — «С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями.»

Estados miembros deben reconocer esas organizaciones al transponer la Directiva 2011/92, garantizándoles un «amplio acceso a la justicia» y sin menoscabar la eficacia práctica de las disposiciones relativas a la acción colectiva.[33] Si LZ está incluida en ese círculo, dicha asociación debe poder ejercitar su derecho a que se examine la aplicación del artículo 6 del referido Convenio.[34]

76. En cuanto a los criterios para decidir en el caso concreto sobre la aplicación del artículo 6 del citado Convenio, procede atender a la finalidad de tal decisión. Al menos conforme a las versiones inglesa y rusa del artículo 6, apartado 1, letra b), segunda frase, la disposición persigue expresamente dar cumplimiento a la primera frase, es decir, que el artículo 6 se aplique también a las decisiones sobre actividades proyectadas que no se enumeran en el anexo I si pueden tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Aunque la versión francesa no menciona expresamente esa finalidad, de ella no se desprende ningún otro objetivo que pudiera tener la decisión relativa a la aplicación del artículo 6.

77. Tal y como ya ha declarado el Tribunal de Justicia en relación con la Directiva 2011/92[35] y con la Directiva 2001/42,[36] que contienen disposiciones muy similares, dicha finalidad limita el ejercicio de la potestad discrecional que asiste a las partes en el marco del artículo 6, apartado 1, letra b), del citado Convenio. Por lo tanto, si las actividades proyectadas pueden tener un efecto importante sobre el medio ambiente, la decisión de las partes debe abocar a la aplicación del artículo 6, y, a causa de dicha vinculación a la finalidad perseguida, la obligación de la participación del público también es directamente aplicable si existe la posibilidad de un efecto importante sobre el medio ambiente.[37]

78. El referido Convenio no contiene ninguna definición que aclare qué efectos sobre el medio ambiente son importantes, por lo que a este respecto los Estados miembros disponen, en principio, de un cierto margen de apreciación. No obstante, la Directiva sobre los hábitats concreta los requisitos que deben establecerse para apreciar la importancia de los efectos sobre el medio ambiente en materia de protección de la naturaleza. Así, el riesgo de perjuicio para especies que sean objeto de una protección rigurosa puede hacer necesario evaluar las repercusiones de determinados proyectos en el medio ambiente.[38] Además, las repercusiones de los proyectos sobre los objetivos de conservación de las áreas protegidas deben analizarse mediante una evaluación realizada con arreglo a la Directiva 2011/92.[39] Por lo tanto, cabe presumir que las repercusiones negativas en los objetivos de conservación de las áreas protegidas europeas en principio deben considerarse importantes en el sentido del artículo 6, apartado 1, letra b), del mencionado Convenio. De manera que la posibilidad de que las actividades propuestas tengan tales repercusiones obliga, por lo general, a aplicar el artículo 6 del Convenio de Aarhus.

33 — Véase la sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631), apartado 45.

34 — En relación con la Directiva 2011/92, véase la sentencia de 30 de abril de 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 58.

35 — Véanse, en particular, las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartados 50 y 61, y de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartados 29 y 41 a 43.

36 — Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (DO 2001, L 197, p. 30). Véanse las sentencias de 22 de septiembre de 2011, Valčiukienė y otros (C-295/10, EU:C:2011:608), apartado 46, y de 10 de septiembre de 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582), apartados 46 y 47.

37 — En relación con la Directiva 2011/92, véase, en particular, la sentencia de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartados 41 y 42.

38 — Sobre protección de especies, véanse la sentencia de 11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda (C-183/05, EU:C:2007:14), apartados 34 a 37, así como mis conclusiones presentadas en el asunto Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32), punto 54.

39 — Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España (C-404/09, EU:C:2011:768), apartados 84 a 92.

79. Aunque en la Guía para la aplicación del Convenio no se defiende decididamente esta interpretación, dicho documento también señala que la posibilidad de que se produzcan efectos importantes sobre el medio ambiente obliga a que se tome una decisión sobre la aplicación del artículo 6, decisión que, de acuerdo con dicha Guía, puede basarse en una evaluación del caso concreto, pero también en umbrales o criterios. Y allí se señala también la posibilidad de instar judicialmente el cumplimiento de la obligación de llevar a cabo una participación del público con arreglo al artículo 6. [40]

80. Por lo tanto, del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus se deduce el derecho de las asociaciones ecologistas reconocidas a que las autoridades competentes con arreglo a la legislación nacional examinen en cada caso si las actividades propuestas pueden tener efectos importantes sobre el medio ambiente y, por tanto, es aplicable a esas actividades el artículo 6.

c) Sobre los límites de la obligación de participación del público

81. En contra de la solución recién desarrollada podría aducirse, no obstante, la potencial ausencia de límites del artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus. En efecto, podría considerarse que dicha disposición comprende absolutamente todas las actividades imaginables y, por tanto, exige una supervisión con carácter general.

82. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las correspondientes disposiciones de la Directiva 2011/92 y de la Directiva 2001/42 [41] se refiere sólo a casos determinados: el de los tipos de proyecto mencionados en el anexo II de la Directiva 2011/92 [42] y el de la adopción de planes y proyectos con arreglo a las disposiciones legales y administrativas nacionales que a este respecto establezcan las autoridades competentes y el procedimiento de elaboración aplicable. [43] Por lo tanto, en ambos casos el legislador seleccionó previamente las actividades que podían someterse a una evaluación medioambiental.

83. Pero también el ámbito de aplicación del artículo 6, apartado 1, letra b), del citado Convenio está limitado, al menos, en la medida en que la participación del público debe llevarse a cabo de conformidad con el Derecho interno. Como ya he expuesto, esto significa que para la actividad en cuestión debe existir un procedimiento de autorización en cuyo marco pueda apreciarse la necesidad de la participación del público y, en su caso, la participación misma. [44] El establecimiento de tales procedimientos de autorización por parte del legislador correspondiente normalmente se basa también en los efectos previsibles de las actividades de que se trate.

84. El «riesgo» residual de una participación del público es conforme con el objetivo del citado Convenio de que las actividades que puedan tener efectos importantes sobre el medio ambiente se sometan al artículo 6, ya que dicho procedimiento puede contribuir a prevenir las repercusiones medioambientales de tales actividades o, por lo menos, a reducirlas al mínimo.

40 — Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2.ª ed., 2014, p. 132.

41 — Véase el punto 77 de las presentes conclusiones.

42 — Véase, en este sentido, el auto de 10 de julio de 2008, Aiello y otros (C-156/07, EU:C:2008:398), apartado 34.

43 — Sentencia de 22 de marzo de 2012, Inter-Environnement Bruxelles y otros (C-567/10, EU:C:2012:159), apartados 28 a 31. Para mayor detalle, véanse mis conclusiones presentadas en dicho asunto (EU:C:2011:755), puntos 14 a 30. Véase también la crítica de la Supreme Court (Tribunal Supremo) del Reino Unido, HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, apartados 175 a 189.

44 — Véase el punto 72 de las presentes conclusiones.

d) Conclusión parcial

85. En consecuencia, el artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus concede a las asociaciones ecologistas reconocidas un derecho a que las autoridades competentes examinen en cada caso con arreglo a la legislación nacional si las actividades propuestas pueden tener efectos importantes sobre el medio ambiente y, por tanto, es aplicable a esas actividades el artículo 6. Si es éste el caso (a favor de lo cual en el presente caso aboga el hecho de que se vea afectada una zona protegida europea), la decisión relativa a dicha actividad puede ser impugnada con arreglo al artículo 9, apartado 2. En cambio, si se rechaza la participación del público, al menos puede impugnarse judicialmente la decisión denegatoria.

3. Sobre la postura de la Comisión

86. Sólo en aras de la integridad procede señalar, por último, que no resulta convincente la postura de la Comisión conforme a la cual el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats reproduce el artículo 6, apartado 1, letra b), del Convenio de Aarhus y, por tanto, impone una obligación de participación del público.

87. Aunque el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats menciona la posibilidad de una participación del público en relación con la evaluación que establece dicha disposición, tal participación sólo debe llevarse a cabo *si procede*. Por lo tanto, la obligación de la participación del público debe deducirse de otras disposiciones, como pueden ser la Directiva 2011/92 o la Directiva 2001/42, o incluso el artículo 6, apartado 1, letra b), del referido Convenio.

B. *Sobre la tutela judicial efectiva*

88. El Najvyšší súd (Tribunal Supremo) desea saber si satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva poner fin a un procedimiento judicial relativo al reconocimiento de una asociación ecologista como parte en un procedimiento administrativo tras la conclusión de este último y, a este respecto, indicar a esa asociación la posibilidad de interponer otro recurso.

1. Sobre los recursos del Derecho eslovaco

89. El Derecho eslovaco, según informa el Najvyšší súd (Tribunal Supremo), prevé dos recursos distintos que se complementan entre sí.

90. El primero de ellos puede dirigirse contra una decisión procesal por la que se deniegue a la demandante la condición de parte en el procedimiento. Si prospera el recurso, la demandante ha de poder intervenir en el resto del procedimiento y, una vez concluido éste, impugnar la resolución sobre el fondo que, en su caso, recaiga. No obstante, el recurso se sobresee si, entretanto, concluye el procedimiento administrativo con una resolución, pues en ese caso desaparece el objeto del procedimiento judicial, al no poderse ejercer ya los derechos como parte. Éste es el resultado hasta ahora del procedimiento judicial en el presente caso.

91. En tal situación puede interponerse el segundo recurso con arreglo al artículo 250b, apartado 2, del Código de procedimiento civil eslovaco, conforme al cual una persona que no hubiese intervenido en un procedimiento administrativo ya concluido puede presentar un recurso con la finalidad de que se le notifique la decisión final de las autoridades. Para poder estimar dicho recurso es necesario que se hubiera debido permitir a la demandante intervenir en el procedimiento. En caso de prosperar el recurso, la decisión administrativa debe notificarse a la demandante y, acto seguido, ésta puede recurrir la resolución. En principio, ésta sería la vía que hubiera debido seguir LZ en el asunto principal.

92. Sin embargo, con arreglo al artículo 250b, apartado 3, del Código de procedimiento civil eslovaco, el segundo recurso está sujeto a un plazo de preclusión de tres años desde la adopción de la resolución administrativa, plazo que en el presente caso ya ha expirado.

2. Sobre los criterios aplicables del Derecho de la Unión

93. Dado que el Derecho de la Unión, tanto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats como en los artículos 6, apartado 1, letra b), y 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, concede a las asociaciones ecologistas reconocidas el derecho al control judicial de las decisiones que puedan afectar de forma apreciable a zonas de conservación europeas a efectos de la Directiva sobre los hábitats o de la Directiva sobre las aves, al ejercicio de ese derecho le son aplicables los derechos fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión.

94. A este respecto resulta de especial interés el artículo 47, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales que ha mencionado el Najvyšší súd (Tribunal Supremo), con arreglo al cual toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva. Dicha disposición confirma el principio de tutela judicial efectiva, un principio general del Derecho de la Unión que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del CEDH. [45]

95. Asimismo, se ha de atender al artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, [46] con arreglo al cual los procedimientos a que se refieren los apartados 2 y 3 del mismo artículo deben ofrecer recursos suficientes y efectivos y deben ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo.

96. El artículo 9, apartado 4, del citado Convenio es claramente aplicable siempre que la legitimación activa se base en el artículo 6, apartado 1, letra b), en relación con el artículo 9, apartado 2. Pero también la legitimación activa basada en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 4, de ese Convenio, ya que esta segunda opción se debe a la transposición de la legitimación activa del artículo 9, apartado 3, del Convenio, de carácter más general pero no aplicable directamente.

97. Ahora bien, ante la inexistencia de una normativa de la Unión en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, en este caso el Convenio de Aarhus y la Directiva sobre los hábitats, teniendo los Estados miembros la responsabilidad de garantizar, en cada caso, una protección efectiva de estos derechos. [47]

98. En este contexto, la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de Derecho interno (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad). [48]

45 — Sentencias de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartado 37; de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 335, y de 17 de marzo de 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153), apartado 45.

46 — Véase la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 33.

47 — Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 47.

48 — Sentencias de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 48; de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231), apartado 37, y de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656).

99. En el presente caso no se aprecian indicios de una infracción del principio de equivalencia, de manera que a continuación procede ocuparse, ante todo, como expresión del artículo 47 de la Carta, del principio de efectividad y, en su caso, de su concreción por el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus.

3. Sobre la salvaguarda de las garantías de tutela jurídica en el asunto principal

100. Para examinar la salvaguarda de las garantías de tutela jurídica en el asunto principal voy a analizar, en primer lugar, con carácter abstracto, la configuración de la tutela judicial en el Derecho eslovaco; a continuación, trataré del plazo de preclusión de tres años y, por último, me ocuparé de la aplicación práctica de dichos preceptos.

a) Sobre la configuración de la tutela judicial

101. Para empezar, procede examinar si la configuración de la tutela judicial en el Derecho eslovaco hace imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

102. En el Derecho eslovaco, el acceso a la tutela judicial está configurado en dos fases y no es raro que suponga incluso tres procedimientos judiciales. Primeramente, los interesados deben obtener el reconocimiento de su condición de parte, y a tal fin han de interponer un recurso o incluso dos. Sólo entonces pueden impugnar, en cuanto al fondo, la resolución administrativa de que se trate.

103. Aunque este sistema a primera vista pueda parecer complicado, no se puede afirmar, sin más, que sea ineficaz o que dificulte excesivamente la tutela judicial. Antes bien, por lo general las cuestiones jurídicas asociadas a las distintas fases del sistema deberían poderse resolver también mediante un único procedimiento de recurso.

104. Sin embargo, tal y como se desprende asimismo del artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, dicha configuración de la tutela judicial no debe dar lugar a retrasos injustificados del procedimiento ni éste debe ser excesivamente costoso. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado en sentido similar, basándose en el principio de efectividad, en un caso de desdoblamiento de la tutela judicial en dos recursos que debían presentarse de forma paralela.[49] Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si en la práctica existen tales riesgos.

105. Si existieran semejantes riesgos, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente, dentro del margen de apreciación que le conceda su Derecho interno, interpretar y aplicar una disposición de Derecho interno conforme a las exigencias del Derecho de la Unión y, si dicha aplicación conforme no es posible, abstenerse de aplicar cualquier norma del Derecho interno que sea contraria a tales exigencias.[50] En este sentido, se plantea la cuestión de si un plazo de tres años puede imposibilitar verdaderamente el segundo recurso, si durante este período ya se ha discutido intensamente sobre las mismas cuestiones en el marco del primer recurso, por lo que no puede haber una confianza legítima al respecto. Asimismo, los órganos jurisdiccionales eslovacos podrían, en aras de una tramitación eficaz del procedimiento, plantearse la posibilidad de recalificar de oficio, una vez finalizado entretanto el procedimiento administrativo, el primer recurso y considerarlo como si fuese el segundo. No obstante, sólo los órganos jurisdiccionales eslovacos pueden determinar si es posible seguir alguna de estas vías con arreglo al Derecho interno.

49 — Véase la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 51.

50 — Véanse las sentencias de 11 de enero de 2007, ITC (C-208/05, EU:C:2007:16), apartado 70, y de 8 de mayo de 2013, Marinov (C-142/12, EU:C:2013:292), apartado 39.

106. Por lo tanto, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus no se oponen a un régimen de recursos configurado como se expone en los puntos 89 a 91, cuya aplicación no demore injustificadamente el procedimiento y no cause unos costes excesivos.

b) Sobre el plazo de preclusión de tres años

107. El establecimiento de plazos de preclusión adecuados para el ejercicio de las acciones, en aras de la seguridad jurídica, que protege tanto a los particulares como a las autoridades, es compatible con el Derecho de la Unión. En efecto, si tales plazos son adecuados no hacen imposible en la práctica ni excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión. [51]

108. En caso de que, como sucede en el asunto principal, los afectados tuvieran o hubieran debido tener conocimiento de la decisión administrativa controvertida, un plazo de tres años debe considerarse muy generoso.

109. La conclusión podría ser diferente si una decisión administrativa no pudiera ser conocida por los afectados antes de concluir el plazo. Pero el Tribunal de Justicia no debe resolver esta cuestión en el presente caso.

110. Por lo tanto, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus no se oponen a un plazo de preclusión de tres años para interponer el recurso contra una decisión administrativa conocida por los afectados.

c) Sobre el desarrollo del procedimiento principal

111. No obstante, sí suscita dudas la justificación de la aplicación del plazo de preclusión en el procedimiento principal.

112. La República Eslovaca y LZ discuten si puede interponerse el segundo recurso, cuyo objeto es que se notifique la decisión administrativa, [52] a un interesado que no ha participado en el procedimiento administrativo en cuestión, cuando una autoridad administrativa ya ha rechazado expresamente la participación en el procedimiento administrativo.

113. El TEDH, en casos similares relativos al artículo 6, apartado 1, del CEDH, sostiene que las dudas sobre la efectividad de un recurso por lo general se han de resolver atendiendo a si el recurso fue efectivamente presentado. [53]

114. Además, de la petición de decisión prejudicial se desprende que en el procedimiento principal el Najvyšší súd (Tribunal Supremo), en una resolución de 26 de enero de 2012, es decir, varios meses antes de concluir el plazo para interponer el segundo recurso, indicó que el primer recurso se había sobreseído y que sólo cabía ya presentar el segundo. [54]

115. Por lo tanto, LZ conoció la situación jurídica oportunamente antes de concluir el plazo de preclusión y, de acuerdo con la información disponible, pudo haber presentado el segundo recurso.

51 — Sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5; de 17 de noviembre de 1998, Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544), apartado 19; de 30 de junio de 2011, Meilicke y otros (C-262/09, EU:C:2011:438), apartado 56, y de 29 de octubre de 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731), apartado 28.

52 — Véase el punto 91 de las presentes conclusiones.

53 — Sentencia del TEDH de 23 de mayo de 2016, Avotiņš/Letonia (asunto n.º 17502/07), apartado 122 y jurisprudencia citada.

54 — Apartado 25 de la petición de decisión prejudicial.

116. Por otra parte, el Najvyšší súd (Tribunal Supremo), en su petición de decisión prejudicial, señala que la decisión administrativa por la que se denegó a LZ la participación en el procedimiento administrativo devino *firme* con la autorización del proyecto de cercado. [55] Si esta firmeza afectase también al contenido de la decisión, es decir, a la declaración de que LZ no debía intervenir en el procedimiento, sería correcta la alegación de LZ de que con ello se excluye también la posibilidad de que prospere el segundo recurso, haciéndole imposible en la práctica la defensa de sus derechos, pues tal éxito habría requerido que efectivamente se hubiese debido permitir a LZ participar en el procedimiento.

117. Además, sería prácticamente imposible el ejercicio de los derechos por parte de LZ si el primer procedimiento de recurso, aún pendiente, hubiese impedido la presentación eficaz del segundo recurso, o si el plazo de preclusión de tres años no se hubiese interrumpido con este segundo procedimiento y, por tanto, no se hubiera tenido que esperar a una resolución sobre la posición jurídica de LZ.

118. Al margen de estos aspectos, que sólo los órganos jurisdiccionales nacionales deben juzgar definitivamente, existen motivos para creer que LZ se enfrentó a excesivas dificultades para ejercer sus derechos. En efecto, de acuerdo con las manifestaciones del Najvyšší súd (Tribunal Supremo) acerca del sobreseimiento del primer recurso de LZ, al parecer quedaban tantas cuestiones pendientes que al principio ni el propio Najvyšší súd (Tribunal Supremo) ni el Krajský súd (Tribunal Regional) declararon el sobreseimiento. El Krajský súd (Tribunal Regional) no sobreseyó el recurso hasta abril de 2013, después de que el Najvyšší súd (Tribunal Supremo) hubiese resuelto por segunda vez sobre el fondo del asunto y, por tanto, un año después de que concluyese el plazo de preclusión previsto para el segundo recurso. Sin embargo, entretanto el Krajský súd (Tribunal Regional) estimó por segunda vez el recurso de LZ.

119. Lo anterior constituye un sólido indicio de que, aun después de la primera resolución del Najvyšší súd (Tribunal Supremo), LZ podría seguir confiando en el éxito del primer recurso. En tal situación, exigir que LZ, pese a todo, presentase cautelarmente un segundo recurso sólo estaría justificado si la segunda resolución del Krajský súd (Tribunal Regional), por la que se estimaba su recurso, hubiese adolecido de graves y manifiestos errores de Derecho.

120. No obstante, esta cuestión sólo puede ser resuelta por los órganos jurisdiccionales nacionales, que, a tal fin, además de la legislación eslovaca deben tener en cuenta también todas las circunstancias prácticas del caso, en particular los costes añadidos, los retrasos y demás desventajas procesales que se causan a LZ con este curso del procedimiento.

121. En consecuencia, procede declarar que, en las circunstancias del asunto principal, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus no se oponen a que se remita a una asociación ecologista a la presentación de un segundo recurso si con ello no se hace imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.

55 — Apartado 23 de la petición de decisión prejudicial.

V. **Conclusión**

122. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

«El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el artículo 9, apartado 4, 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, suscrito 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, no se oponen:

— a un régimen de recursos, configurado como se expone en los puntos 89 a 91, cuya aplicación no demore injustificadamente el procedimiento y no cause unos costes excesivos,

— ni a un plazo de preclusión de tres años para interponer el recurso contra una decisión administrativa conocida por los afectados,

— ni, en las circunstancias del asunto principal, a que se remita a una asociación ecologista a la presentación de un segundo recurso si con ello no se hace imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.»