Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. LAILA MEDINA
presentadas el 13 de julio de 2023 [1]

Asunto C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
contra
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliul Local al Comunei Pojorâta,
Parte coadyuvante:
QP

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Curtea de Apel Târgu Mureş (Tribunal Superior de Târgu Mureş, Rumanía)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Artículo 2, apartado 4 — Concepto de "público" — Acceso a la justicia — Artículo 9, apartado 3 — Sociedad civil profesional de abogados — Reconocimiento de la legitimación activa derivada del ejercicio de la actividad profesional — Sociedad civil profesional de abogados que impugna los actos administrativos relativos a la construcción de un vertedero — Falta de vulneración de derechos o intereses legítimos — Concepto de "procedimiento con un costo no prohibitivo"»

1. El Convenio de Aarhus [2] fue descrito por el antiguo secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, como la «iniciativa más ambiciosa en aras de la democracia medioambiental emprendida bajo los auspicios de las Naciones Unidas». [3] Según sus autores, este Convenio es «más que un acuerdo medioambiental», ya que «aborda aspectos fundamentales de los derechos humanos y de la democracia, incluidas la transparencia, la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas del Gobierno frente a la sociedad». [4] Esta afirmación, como ha subrayado la doctrina, contribuye a «una exposición del modo en que procede interpretar y comprender el Convenio». [5]

1 Lengua original: inglés.

2 El 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 se firmó en Aarhus el 25 de junio de 1998 y entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Todos los Estados miembros son Partes contratantes de dicho Convenio. Fue aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).

3 Declaración del antiguo secretario general de las Naciones Unidas, el Sr. Kofi Annan, en la primera reunión de las Partes, celebrada en Lucca (Italia) del 21 al 23 de octubre de 2002 (en lo sucesivo, «primera reunión de las Partes»).

4 Declaración de Lucca, adoptada en la primera reunión de las Partes, adenda, ECE/MP. PP/2/Add. 1, 2 de abril de 2004.

5 Barritt, E., *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, Londres, p. 12.

2. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, la Curtea de Apel Târgu Mureş (Tribunal Superior de Târgu Mureş, Rumanía; en lo sucesivo, «órgano jurisdiccional remitente») pide orientación sobre la capacidad jurídica y la legitimación activa de una sociedad civil profesional de abogados que solicita acceso a la justicia en materia de medio ambiente para defender los intereses de sus miembros y el interés general. Las cuestiones planteadas invitan al Tribunal de Justicia a examinar de nuevo las normas de procedimiento que los Estados miembros pueden imponer a los «miembros del público» para interponer un recurso de Derecho de la Unión en materia de medio ambiente a la luz de la obligación de los Estados miembros de garantizar una protección efectiva del medio ambiente.

I. Marco jurídico

Convenio de Aarhus

3. El artículo 2 del Convenio de Aarhus, titulado «Definiciones», precisa, en su apartado 4, que 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».

4. El artículo 9 del Convenio de Aarhus, titulado «Acceso a la justicia», establece en sus apartados 2, 3 y 4:

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

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

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

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

[…]

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. […]».

Derecho de la Unión

5. El artículo 8 de la Directiva 1999/31/CE del Consejo,[6] titulado «Condiciones de la autorización», establece en su letra a), inciso i):

«Los Estados miembros tomarán medidas para que:

a) la autoridad competente no expida una autorización de un vertedero a menos que le conste que:

   i) sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 3, el proyecto de vertedero cumple todos los requisitos correspondientes de la presente Directiva, incluidos los anexos.»

Derecho rumano

Ley n.º 51/1995, sobre la Organización y el Ejercicio de la Profesión de Abogado

6. El artículo 5, apartado 5, de la Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (Ley n.º 51/1995, sobre la Organización y el Ejercicio de la Profesión de Abogado), dispone:

«La sociedad civil profesional estará formada por dos o más abogados permanentes. También podrán ejercer su profesión en la sociedad civil profesional abogados colaboradores y abogados asalariados. […]»

Estatuto de la Abogacía

7. El artículo 196, apartado 3, del Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (Estatuto de la Abogacía, de 3 de diciembre de 2011) (en lo sucesivo, «Estatuto de la Abogacía»), adoptado por el Uniunea Națională a Barourilor din România (Consejo Nacional de los Colegios de Abogados de Rumanía), establece:

«3. En los litigios derivados del ejercicio de la actividad profesional, la sociedad civil profesional podrá demandar o ser demandada, aunque no tenga personalidad jurídica.»

[6] Directiva de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO 1999, L 182, p. 1).

Ley n.º 554/2004, de lo Contencioso-Administrativo

8. La Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (Ley n.º 554/2004, de lo Contencioso-Administrativo) establece, en su artículo 1, apartados 1 y 2:

«1. Toda persona que considere lesionados sus derechos o intereses legítimos por una autoridad pública, bien mediante un acto administrativo o por la no resolución de su solicitud dentro del plazo legal, tendrá derecho a reclamar ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo competente la anulación del acto, el reconocimiento del derecho reclamado o del interés legítimo y la reparación del daño que se le haya causado. El interés legítimo podrá ser tanto privado como público.

2. También podrá reclamar ante el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo la persona cuyos derechos o intereses sufran perjuicio por un acto administrativo de carácter individual dirigido a otro sujeto de Derecho.»

9. A tenor del artículo 2, apartado 1, letras p), r), y s), de la Ley n.º 554/2004, de lo Contencioso-Administrativo:

«1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por:

p) "interés privado legítimo": la posibilidad de exigir una determinada conducta con el fin de hacer efectivo un derecho subjetivo anticipado, futuro y previsible;

r) "interés público legítimo": el interés que se refiere al ordenamiento jurídico y a la democracia constitucional, a la garantía de los derechos, libertades y deberes fundamentales de los ciudadanos, a la satisfacción de las necesidades de la comunidad o al cumplimiento de sus cometidos por parte de los poderes públicos;

s) "organismos sociales interesados": organismos no gubernamentales, sindicatos, asociaciones, fundaciones y similares, cuyo objeto es la protección de los derechos de las distintas categorías de ciudadanos o, en su caso, el buen funcionamiento de los servicios administrativos públicos.»

10. El artículo 8, apartado 1 *bis*, de la Ley n.º 554/2004, de lo Contencioso-Administrativo tiene el siguiente tenor:

«Las personas físicas y las personas jurídicas de Derecho privado podrán ejercitar la acción en defensa de un interés público legítimo solo con carácter subsidiario, en la medida en que la lesión del interés público legítimo derive lógicamente de la vulneración de un derecho subjetivo o de un interés privado legítimo.»

Decreto-ley n.º 195/2005, sobre la Protección del Medio Ambiente

11. El Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (Decreto-ley n.º 195/2005, sobre la Protección del Medio Ambiente) (en lo sucesivo, «OUG n.º 195/2005») dispone en su artículo 5, letra d):

«El Estado reconoce el derecho de toda persona a un medio ambiente saludable y equilibrado desde el punto de vista ecológico, garantizando a tal fin:

d) el derecho a acudir, directamente o a través de las organizaciones de protección del medio ambiente, a las autoridades administrativas y/o judiciales, según proceda, en cuestiones relativas al medio ambiente, con independencia de si se ha producido o no algún daño.»

12. El artículo 20 del OUG n.º 195/2005 establece, en sus apartados 5 y 6:

«5. El acceso del público a la justicia se realizará de conformidad con las disposiciones legales en vigor.

6. Las organizaciones no gubernamentales que promueven la protección del medio ambiente tendrán derecho a ejercitar acciones judiciales en materia de medio ambiente y tendrán legitimación activa en los litigios que tengan por objeto la protección del medio ambiente.»

II. Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13. La demandante es una sociedad civil profesional de abogados. Presentó una demanda ante el Tribunalul Cluj (Tribunal de Distrito de Cluj, Rumanía) contra las autoridades locales demandadas, mediante la cual solicitó, en primer lugar, la anulación de las resoluciones administrativas relativas a la aprobación del plan urbanístico y de la licencia de obras en relación con el vertedero Pojorâta (en lo sucesivo, «vertedero») (en lo sucesivo, «actos administrativos impugnados») y, en segundo lugar, la demolición del vertedero.

14. La demandante afirmó tener legitimación activa en razón de los intereses de los tres abogados que componían dicha sociedad. Ese interés consistía, en esencia, en lo que la demandante calificó de «fuerte impacto» del vertedero sobre sus miembros debido al sentimiento de consternación que este generó. La demandante afirmó asimismo que actuaba en defensa del interés general de la región de Bukovina y de su población. Indicó que sus miembros utilizaban los medios jurídicos de que disponían gracias a su profesión para defender el medio ambiente y la salud humana. En cuanto al fundamento de la demanda, la demandante formuló varias alegaciones relativas a la ilegalidad de los actos administrativos impugnados.

15. Los demandados objetaron que la demandante no tenía capacidad procesal ni legitimación activa. En cuanto al fondo de la demanda, alegaron que la construcción del vertedero cumple todos los requisitos técnicos establecidos por la Directiva 1999/31.

16. Mediante sentencia de 7 de febrero de 2019, el Tribunalul Cluj (Tribunal de Distrito de Cluj) consideró que, dado que la sociedad civil profesional de abogados tenía capacidad jurídica según el Derecho nacional, debía tener capacidad procesal. Por consiguiente, desestimó la excepción en lo referente a la falta de capacidad procesal de la sociedad. En cambio, el Tribunalul Cluj (Tribunal de Distrito de Cluj) estimó dicha excepción en lo que respecta a la falta de legitimación activa y

de interés jurídico de la sociedad. Más concretamente, declaró que, según el artículo 8, apartado 1 *bis*, de la Ley n.º 554/2004, de lo Contencioso-Administrativo, un demandante solo puede invocar el interés público con carácter subsidiario, en la medida en que la lesión del interés público derive de la vulneración del derecho de un interés legítimo privado. Consideró que, en el marco del OUG n.º 195/2005, que regula el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, es preciso distinguir entre las organizaciones no gubernamentales que promueven la protección del medio ambiente y todas las demás personas. En efecto, a diferencia de las organizaciones no gubernamentales que promueven la protección del medio ambiente, que tienen legitimación activa en materia medioambiental, todas las demás personas, como la demandante en el litigio principal, deben respetar las normas generales en materia de legitimación activa, que dependen de la prueba de la vulneración de un derecho o de un interés legítimo. Dado que la demandante había iniciado un contencioso «de carácter objetivo», es decir, dirigido a proteger el interés público sin invocar la vulneración de un derecho o de un interés privado legítimo, el Tribunalul Cluj (Tribunal de Distrito de Cluj) concluyó que la demandante carecía de legitimación activa.

17. La demandante y el Consiliul Județean Suceava (Diputación Provincial de Suceava) recurrieron la sentencia del Tribunalul Cluj (Tribunal de Distrito de Cluj) ante la Curtea de Apel Cluj (Tribunal Superior de Cluj, Rumanía). Dicho órgano jurisdiccional, mediante su resolución n.º 1195, de 26 de septiembre de 2019, tras desestimar la adhesión a la casación formulada por la Diputación Provincial de Suceava y estimar el recurso de casación interpuesto por la demandante, anuló la sentencia recurrida y devolvió el asunto al Tribunalul Cluj (Tribunal de Distrito de Cluj).

18. Durante el procedimiento de casación, la Diputación Provincial de Suceava solicitó ante la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía) el traslado del asunto a otro órgano jurisdiccional. Esta solicitud fue estimada. De este modo, los autos fueron remitidos al órgano jurisdiccional remitente, la Curtea de Apel Târgu Mureș (Tribunal Superior de Târgu Mureș). La sentencia de la Curtea de Apel Cluj (Tribunal Superior de Cluj) fue anulada como consecuencia de la estimación de la solicitud de traslado.

19. El órgano jurisdiccional remitente señala que la norma general relativa a la legitimación activa en un procedimiento administrativo se basa en un «contencioso de carácter subjetivo», a saber, aquel en el que se invocan los derechos o intereses de un particular. Explica que la persona cuyos derechos o intereses legítimos han sido vulnerados debe invocar un interés propio, que el legislador califica de «interés privado legítimo». Solo con carácter subsidiario, tras haber invocado un interés privado legítimo, puede una persona física o jurídica o una organización interesada alegar un «contencioso de carácter objetivo» ejercitando una acción para proteger un interés público legítimo.

20. En particular, en el ámbito de la protección del medio ambiente, el órgano jurisdiccional remitente señala que el OUG n.º 195/2005 reconoce la posibilidad de incoar un contencioso de carácter objetivo. Sin embargo, la categoría de personas que puede invocar principal y directamente un interés público legítimo se limita a las organizaciones no gubernamentales que promueven la protección del medio ambiente. Para todos los demás miembros del público, el acceso a la justicia se lleva a cabo de conformidad con las normas generales relativas a los procedimientos administrativos.

21. En el litigio principal, la demandante es una sociedad civil profesional de abogados que, según la ley, tiene una capacidad procesal limitada a litigios derivados del ejercicio de la actividad profesional.

22. El órgano jurisdiccional remitente indica que la demandante había formulado la demanda en su propio nombre a fin de defender los intereses de los tres abogados que la integran. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente explica que su primera cuestión prejudicial consta de dos aspectos. El primero se refiere a si la demandante puede ser considerada como miembro del «público» a los efectos del artículo 2, apartado 4, y del artículo 9, apartado 3, del Convenio. El segundo aspecto consiste en si la demandante puede, a los mismos efectos, invocar los derechos e intereses de las personas físicas que la integran.

23. En caso de respuesta afirmativa del Tribunal de Justicia a uno o a los dos aspectos de la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional plantea la segunda cuestión prejudicial, esto es, si el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho interno que supedita el acceso a la justicia de una sociedad civil profesional de abogados al requisito de acreditar un interés propio o a la circunstancia de que el ejercicio de la acción persiga la protección de una situación jurídica directamente vinculada con la propia finalidad para la que se constituyó dicha sociedad.

24. La tercera cuestión prejudicial versa sobre la norma según la cual el costo del procedimiento judicial no debe ser prohibitivo, de conformidad con el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que los artículos 451 a 453 del Codul de proecudură civilă (Código de Enjuiciamiento Civil) especifican en qué consisten las costas (en particular, tasas judiciales debidas al Estado, honorarios de abogados, peritos, cantidades debidas a los testigos, etc.), la parte procesal a la cual se le podrían imponer las costas (en particular, la parte que pierde el proceso, a petición de la parte que ve estimadas sus pretensiones), así como algunos criterios que sirven al órgano jurisdiccional para reducir, motivadamente, los honorarios de los abogados. La posibilidad de reducir los honorarios se aplica, en particular, cuando estos sean manifiestamente desproporcionados en relación con el valor o la complejidad del asunto o con la actividad desempeñada por el abogado, teniendo en cuenta las circunstancias del asunto.

25. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión de si las disposiciones del Derecho nacional antes referidas contienen criterios suficientes para permitir a una persona de derecho privado apreciar y prever los altos costos que suponen los litigios en materia de incumplimiento de las normas de protección del medio ambiente. Subraya que tales costos pueden disuadir a una persona de derecho privado de acudir a la justicia en dicho ámbito.

26. En este contexto fáctico y jurídico, la Curtea de Apel Târgu Mureș (Tribunal Superior de Târgu Mureș) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Deben interpretarse el artículo 47 [párrafo primero, de la Carta], en relación con el artículo 19 TUE, [apartado 1, párrafo segundo], y el artículo 2, punto 4, en relación con el artículo 9, apartado 3, del [Convenio de Aarhus], en el sentido de que el concepto de "público" incluye una entidad jurídica como es una sociedad civil profesional de abogados que no invoca el menoscabo de los derechos o intereses de esa entidad sino, más bien, de los derechos e intereses de las personas físicas que integran dicha forma de organización de la profesión, a saber, los abogados, [y] si tal entidad puede asimilarse, en el sentido del artículo 2, punto 4, del Convenio, a un grupo de personas físicas que actúan a través de una asociación u organización?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, teniendo en cuenta [tanto] los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio, como el objetivo de la tutela judicial efectiva de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión, ¿deben interpretarse el artículo 9, apartado 3, del Convenio, y el artículo 47, [párrafos primero y segundo, de la Carta], en relación con el artículo 19 TUE, [apartado 1, párrafo segundo], en el sentido de que se oponen a una disposición de Derecho interno que supedita el acceso a la justicia de dicha sociedad civil profesional de abogados al requisito de acreditar un interés propio o la circunstancia de que el ejercicio de la acción persiga la protección de una situación jurídica directamente vinculada con la propia finalidad para la que se constituyó dicha forma de organización, en el caso de autos, una sociedad civil profesional de abogados[?]

3) En caso de respuestas afirmativas a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, o con independencia de las respuestas a las dos cuestiones prejudiciales antes referidas, ¿deben interpretarse el artículo 9, apartados 3, 4 [y] 5, del Convenio, y el artículo 47, [párrafos primero y segundo, de la Carta], en relación con el artículo 19 TUE, [apartado 1, segundo párrafo], en el sentido de que la expresión recursos suficientes y efectivos, inclusive el pronunciamiento de una sentencia judicial, "sin que su costo sea prohibitivo", implica reglas y/o criterios para limitar las costas que pueden imponerse a la parte procesal cuyas pretensiones hayan sido desestimadas, de manera que el órgano jurisdiccional nacional garantice el cumplimiento de la exigencia de que el costo no sea prohibitivo, teniendo en cuenta [tanto] el interés de la persona que pretende defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente?»

27. Han presentado observaciones escritas la Diputación Provincial de Suceava, Irlanda, el Gobierno polaco y la Comisión Europea. La demandante en el litigio principal, la Diputación Provincial de Suceava, Irlanda y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 4 de mayo de 2023.

III. Apreciación

Observaciones preliminares

Derechos conferidos a la demandante por el Derecho de la Unión

28. En sus observaciones escritas, la Comisión subrayó que el litigio principal está comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente. A este respecto, señala que la petición de decisión prejudicial menciona tanto la Directiva 1999/31 como la Directiva 2011/92/UE[7] y que los actos administrativos impugnados están comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

29. Sin embargo, la Comisión expresó algunas dudas en cuanto a la claridad de la petición de decisión prejudicial. Más concretamente, alegó que el órgano jurisdiccional remitente no ha explicado cuáles son los derechos que el Derecho de la Unión confiere a la demandante ni de qué manera el «fuerte impacto» que el vertedero ha tenido sobre sus miembros puede ser pertinente

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

desde el punto de vista del Derecho de la Unión.[8] Dicho esto, la Comisión, basándose en una jurisprudencia reiterada según la cual las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia, alega que las cuestiones prejudiciales planteadas son admisibles.[9]

30. Coincido con la Comisión en que el litigio principal está comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. En primer lugar, procede recordar que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Convenio de Aarhus, firmado por la Comunidad Europea y posteriormente aprobado mediante la Decisión 2005/370, cuyas disposiciones forman parte, por lo tanto, del ordenamiento jurídico de la Unión.[10] A continuación, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el vertedero de que se trata se construyó conforme a los requisitos de la Directiva 1999/31 y que fue objeto de una evaluación del impacto ambiental de conformidad con la Directiva 2011/92.

31. Es cierto que el órgano jurisdiccional remitente no ha explicado cuáles son los derechos conferidos a los demandantes por el Derecho de la Unión. Cuando se la interrogó sobre este punto en la vista, la demandante alegó que el Derecho de la Unión le confiere derechos procesales a través de la Directiva 1999/31, de la Directiva 2001/42/CE[11] y de la Directiva 2011/92. Por lo que se refiere a la Directiva 2001/42, la demandante afirmó que la aprobación del plan urbanístico correspondiente al vertedero no estuvo precedida por una evaluación del impacto ambiental y que se había infringido el derecho del público a ser informado. En lo que atañe a la Directiva 2011/92, la demandante indicó que se había realizado una evaluación del impacto ambiental, pero que el procedimiento seguido estaba viciado y que el derecho del público a ser informado se había vulnerado con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2011/92. La demandante no ha profundizado en cuanto a la Directiva 1999/31.

32. A este respecto, procede señalar que las cuestiones prejudiciales solo se refieren al artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus. A continuación, de la petición de decisión prejudicial se desprende que, en cuanto al fondo del asunto, la demandante formuló varias alegaciones relativas a la ilegalidad de los actos administrativos impugnados, mientras que las demandadas alegaron que el vertedero cumplía todos los requisitos técnicos establecidos en la Directiva 1999/31.

33. A este respecto, procede recordar que, con arreglo al artículo 8 de la Directiva 1999/31, las autoridades competentes no expedirán una autorización de un vertedero a menos que les conste que se cumplen todos los requisitos necesarios. En la medida en que la demanda se refiere a posibles incumplimientos de las obligaciones impuestas por esta Directiva,[12] estoy de acuerdo con la alegación del Gobierno polaco según la cual la respuesta a la petición de decisión prejudicial puede basarse en la hipótesis de que la demandante pretende, en particular, invocar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 1999/31. Esto debería bastar para que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales planteadas sin tener que examinar más detenidamente la pertinencia de otras directivas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente.

8 La Comisión cita, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 47.

9 La Comisión cita la sentencia de 7 de julio de 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 y C-258/21, EU:C:2022:529), apartado 35.

10 Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857), apartado 48.

11 Directiva 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).

12 Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), apartado 34.

34. Por consiguiente, las cuestiones prejudiciales son pertinentes desde el punto de vista del Derecho de la Unión, en la medida en que el control judicial de los actos administrativos impugnados se refiere a posibles incumplimientos de las obligaciones establecidas en la Directiva 1999/31. Tales cuestiones prejudiciales se reformulan en consecuencia. [13]

Artículo 19 TUE y artículo 47 de la Carta

35. En sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación de los artículos 2, apartado 4, y 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus a la luz del artículo 19 TUE y del artículo 47 de la Carta. No obstante, como ha subrayado la Comisión en sus observaciones escritas, la obligación de los Estados miembros de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión, prevista en el artículo 19 TFUE, apartado 1, también se desprende del artículo 47 de la Carta. En estas circunstancias, el análisis de las cuestiones prejudiciales segunda y tercera se basará únicamente en el artículo 47 de la Carta, en la medida en que no parece necesario proceder a un examen diferenciado del artículo 19 TUE, apartado 1, para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente y resolver los litigios de que conoce. [14] Por lo que respecta a la primera cuestión prejudicial, por las razones que expondré en el marco de esta cuestión, no procede realizar un análisis a la luz de una u otra de estas disposiciones.

Sobre la primera cuestión prejudicial

36. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si en un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente una sociedad civil profesional de abogados puede ser considerada como miembro del «público», en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio, y a la luz del artículo 47 de la Carta, cuando dicha sociedad civil profesional de abogados no invoca el menoscabo de los derechos o intereses de esa entidad sino, más bien, de los derechos e intereses de miembros que la integran. También pregunta si puede considerarse que las personas físicas que integran esa sociedad civil profesional de abogados, en particular los abogados, forman un «grupo» de personas físicas que actúa a través de una asociación u organización, en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus.

Consideraciones preliminares sobre quién puede ser un miembro del «público»

37. Es preciso recordar, en primer lugar, que el concepto de «público» se define en el artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus como «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». La definición de este concepto está formulada en términos tan amplios que incluye, como han señalado la Comisión e Irlanda, fundamentalmente a *todos*, siempre que

[13] A este respecto, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado (sentencia de 17 de noviembre de 2022, Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, apartado 24 y jurisprudencia citada).

[14] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2019, A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apartado 169.

concurran los requisitos legales. Esta interpretación se ve corroborada por la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, según la cual el «público» debe interpretarse en el sentido de que aplica el principio de «*toda persona*».[15]

38. Por lo que respecta, más concretamente, a la determinación de las «asociaciones, organizaciones o grupos» de personas físicas o jurídicas que forman parte del «público» en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus, procede señalar que, cuando esas «asociaciones, organizaciones o grupos» tienen personalidad jurídica, estarán comprendidas, en cualquier caso, en el concepto de persona jurídica. En la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus se indica que, «por consiguiente, el lenguaje utilizado solo puede interpretarse en el sentido de que prevé que también pueden considerarse miembros del público en virtud del Convenio asociaciones, organizaciones o grupos *sin personalidad jurídica*».[16] No obstante, la inclusión de las «asociaciones, organizaciones o grupos» sin personalidad jurídica en la definición de «público» se ve matizada por referencia a *la legislación o la costumbre del país*. Así, como se indica en la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, «las formaciones *ad hoc* solo pueden considerarse miembros del público si se cumplen los eventuales requisitos establecidos por la legislación o la costumbre del país», pero «estos eventuales requisitos deben respetar el objetivo del Convenio de garantizar un amplio acceso a sus derechos».[17] Además, al aplicar tales requisitos debe tenerse en cuenta el artículo 3, apartado 4, del Convenio de Aarhus, que establece que cada Parte deberá conceder «el reconocimiento y el apoyo requeridos a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente y procurará que su sistema jurídico nacional sea compatible con esta obligación».

39. De ello se deduce que una «asociación, organización o grupo» que cumpla los requisitos establecidos por el Derecho nacional es un miembro del público y puede ejercer los derechos que el Convenio confiere al público.

40. En segundo lugar, procede recordar que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus confiere a los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno el derecho a impugnar las acciones u omisiones que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional. El artículo 9, apartado 3, confiere este derecho a los miembros del público «sin añadir expresamente ninguna otra calificación sobre quiénes de entre el público»[18] pueden disfrutar de ese derecho. Por lo tanto, el ámbito de aplicación personal de esta disposición abarca a *todos* los «miembros del público» que cumplan «los eventuales criterios previstos por [el] derecho interno».

41. En esta medida, una asociación, organización o grupo que reúna los requisitos previstos por el Derecho nacional tendrá capacidad procesal en el marco del artículo 9, apartado 3, para impugnar las acciones u omisiones cubiertas por dicha disposición. La cuestión de si tal miembro del público

[15] Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2.ª ed., 2014 (en lo sucesivo, «Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus»), p. 55. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esta Guía puede considerarse un documento explicativo que, en su caso, cabe tener en cuenta, entre otros elementos pertinentes, para interpretar ese Convenio, aunque los análisis que incluye no tienen ninguna fuerza obligatoria y carecen del alcance normativo inherente a las disposiciones del citado Convenio [sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor), C-873/19, EU:C:2022:857, apartado 55 y jurisprudencia citada].

[16] Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 55 (el subrayado es mío). Véase Jendroska, J., «Access to Justice in the Aarhus Convention — Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), pp. 372 a 408, especialmente p. 386, que señala que el «lenguaje de compromiso» del artículo 2, apartado 4, debía abarcar «toda forma en la que las personas físicas o jurídicas puedan reunirse legalmente en un marco jurídico determinado, lo que no exige necesariamente que las organizaciones no gubernamentales tengan personalidad jurídica».

[17] Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 55 (el subrayado es mío).

[18] Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 55.

cumple los criterios establecidos por el Derecho nacional para poder ejercer el derecho de acceso a la justicia es una cuestión relativa a la legitimación activa y se examinará en el marco de la segunda cuestión prejudicial.

42. Así pues, al efecto de determinar la capacidad procesal como miembro del público, según alegó el Gobierno polaco, la forma o la finalidad de la «asociación, organización o grupo» no es pertinente siempre que cumpla los requisitos establecidos por el Derecho nacional. Para ello, según alegó la Comisión, no es pertinente saber si ese miembro defiende su propio interés, los intereses de sus miembros o los intereses del público.

Una sociedad civil profesional de abogados sin personalidad jurídica como miembro del «público»

43. En las circunstancias del litigio principal, AB&CD es una sociedad civil profesional de abogados sin personalidad jurídica. A pesar de la falta de personalidad jurídica, de la petición de decisión prejudicial se desprende que una sociedad civil profesional de abogados dispone de capacidad jurídica procesal en lo que respecta a los litigios derivados del ejercicio de su actividad profesional, de conformidad con el artículo 196, apartado 3, del Estatuto de la Abogacía.

44. Habida cuenta del amplio alcance del concepto de «público», como se ha explicado anteriormente, la limitación de la capacidad procesal de una sociedad civil profesional de abogados a asuntos derivados del ejercicio de su actividad profesional no puede ser óbice a su capacidad como «miembro del público» en el sentido del artículo 9, apartado 3. No obstante, esta limitación está comprendida en los criterios establecidos por el Derecho nacional en lo que respecta al derecho de dicha sociedad civil profesional a entablar un procedimiento judicial en virtud del artículo 2, apartado 4. Además, el hecho de que dicha sociedad civil profesional de abogados no invoque el menoscabo de los derechos o intereses de esa entidad sino, más bien, de los derechos e intereses de miembros que la integran tampoco puede obstar a su capacidad como «miembro del público».

Los miembros de una sociedad civil profesional de abogados como «grupo» de personas físicas

45. En lo que atañe al segundo aspecto de la primera cuestión prejudicial, entiendo que el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si, *con independencia de la forma a la que recurran*, puede considerarse que las personas físicas que constituyen una sociedad civil profesional de abogados forman un «grupo» de personas físicas que actúan a través de una asociación u organización en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus. A la luz de las consideraciones preliminares antes expuestas, estas personas podrían considerarse un «grupo» de personas físicas que actúan a través de una asociación u organización siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el Derecho nacional. Ello significa que, si esas personas actúan efectivamente como un grupo o formación *ad hoc* de defensa del medio ambiente, correspondería al órgano jurisdiccional nacional comprobar si tal grupo cumple los requisitos establecidos por el Derecho nacional, en su caso, para ser considerado miembro del «público».

Interpretación a la luz del objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia

46. El órgano jurisdiccional remitente ha solicitado una interpretación del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus a la luz del artículo 47 de la Carta. Sin embargo, el artículo 47 de la Carta no es pertinente para la definición del público como tal, sino para la apreciación de los criterios

establecidos por el Derecho nacional para ejercitar una acción con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus objeto de la segunda cuestión prejudicial. Dicho esto, los requisitos establecidos por la legislación o la costumbre del país en relación con las «asociaciones, organizaciones o grupos» que pueden calificarse de miembros del «público» deben responder al objetivo general del Convenio de Aarhus de garantizar un *amplio acceso a la justicia*. Si bien el objetivo de un «amplio acceso a la justicia» solo se menciona expresamente en el artículo 9, apartado 2, y en las correspondientes disposiciones de las Directivas en lo atinente a la acreditación de un «interés suficiente y la lesión de un derecho» como condición para ejercitar una acción, se admite ampliamente que esta consideración constituye un «objetivo general» del Convenio de Aarhus y no se limita a su artículo 9, apartado 2. [19]

47. Habida cuenta de lo anterior, considero que, en un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, una sociedad civil profesional de abogados puede ser considerada como miembro del «público», en el sentido del artículo 2, apartado 4, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio, cuando dicha sociedad civil profesional de abogados no invoca el menoscabo de los derechos o intereses de esa entidad sino, más bien, de los derechos e intereses de personas físicas, en particular los abogados que la integran. Puede considerarse que las personas físicas que componen dicha sociedad civil profesional de abogados forman un «grupo» de personas físicas que actúan a través de una asociación u organización en el sentido de tales disposiciones, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por la legislación o la costumbre del país. Estos requisitos deben garantizar un amplio acceso a la justicia.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

48. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho interno que supedita la legitimación activa de una sociedad civil profesional de abogados al requisito de acreditar un interés propio o a la circunstancia de que el ejercicio de la acción persiga la protección de una situación jurídica directamente vinculada con la propia finalidad para la que se constituyó dicha sociedad.

49. De la resolución de remisión se desprende que la cuestión prejudicial está justificada por el hecho de que la normativa nacional aplicable supedita la admisibilidad de una acción dirigida contra un acto administrativo al requisito de que el demandante demuestre que el acto impugnado lesiona un derecho o un interés legítimo del demandante que el legislador califica de «interés privado legítimo». Según esta normativa, solo con carácter subsidiario, tras haber invocado un interés privado legítimo, puede una persona física o jurídica o una organización interesada alegar un «contencioso de carácter objetivo» ejercitando una acción para proteger un interés público legítimo. En el ámbito de los litigios medioambientales, el OUG n.º 195/2005 reconoce la posibilidad de alegar un contencioso de carácter objetivo. Sin embargo, la categoría de personas que puede invocar principal y directamente un interés público legítimo se limita a las organizaciones no gubernamentales que promueven la protección del medio ambiente. Otras personas, entre ellas la demandante en el litigio principal, deben respetar las normas generales en materia de legitimación activa. Más concretamente, la demandante, como sociedad civil

[19] Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645), punto 48. Véase también Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, p. 281.

profesional de abogados, puede entablar un procedimiento judicial para defender una situación jurídica relacionada con el objeto específico para el que fue creada. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si dicho artículo 9, apartado 3, se opone a tales requisitos establecidos por el Derecho nacional para determinar la legitimación activa.

Requisitos en materia de legitimación activa y protección efectiva del medio ambiente con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus

50. A este respecto, procede recordar que el artículo 9, apartado 3, reconoce a los miembros del público el derecho a impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional. De esta disposición se desprende que, para poder disfrutar de los derechos que establece, un demandante debe ser, en particular, un «miembro del público» y cumplir «los eventuales criterios previstos por [el] derecho interno». [20]

51. Por lo que respecta a los «criterios» a los que pueden someterse los procedimientos de recurso, el Tribunal de Justicia ha declarado que los Estados miembros pueden aprobar normas de tipo procedimental relativas a los requisitos necesarios para que los miembros del público puedan interponer tales recursos, en virtud de la facultad de apreciación que les ha sido conferida a los expresados efectos. [21]

52. No obstante, el Tribunal de Justicia también ha declarado que, si bien es cierto que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus carece de efecto directo en el Derecho de la Unión, no es menos cierto que la citada disposición, en relación con el artículo 47 de la Carta, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones de Derecho medioambiental. [22]

53. El derecho de recurso establecido en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, que persigue el objetivo de lograr la protección efectiva del medio ambiente, quedaría privado de todo efecto útil, e incluso de su propia esencia, si, como consecuencia de la imposición de criterios por el Derecho interno, se negara *todo derecho* de recurso a determinadas categorías de «miembros del público», en especial a los «miembros del público interesado», como las asociaciones de defensa del medio ambiente que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus, contra acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren determinadas categorías de disposiciones del Derecho medioambiental de la Unión. [23]

54. El margen de apreciación a la hora de aplicar el artículo 9, apartado 3, no permite a los Estados miembros imponer criterios tan estrictos, incluso en materia de legitimación activa, que hagan prácticamente imposible a las asociaciones de defensa del medio ambiente instar el control del

[20] Sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857), apartado 59.

[21] Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857), apartado 63.

[22] Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857), apartado 66.

[23] Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857), apartado 67 (el subrayado es mío).

cumplimiento de las normas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente.[24] A este respecto, debe tenerse en cuenta que tales normas se orientan en la mayoría de los casos a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual, y que dichas asociaciones tienen como misión defender el interés general.[25]

55. Si bien la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se centra en los requisitos relativos a la legitimación activa de las organizaciones de defensa del medio ambiente que cumplen los requisitos del artículo 2, apartado 5, el artículo 9, apartado 3, a la luz del artículo 47 de la Carta, tiene por objeto lograr la protección jurisdiccional efectiva en materia de medio ambiente de todos los miembros del público. Este principio general también se aplica a otras categorías de miembros del público, incluidos, en particular, a las asociaciones, organizaciones o grupos que realmente promueven la protección del medio ambiente, aunque (todavía) no puedan considerarse formalmente organizaciones de defensa del medio ambiente según el artículo 2, apartado 5.

56. A este respecto, procede señalar, en primer lugar, como se ha observado pertinentemente en la doctrina, que el artículo 9, apartado 3, «no indica que deba darse preferencia a las organizaciones no gubernamentales frente a los particulares».[26] El decimoctavo considerando del Convenio subraya que «el público, incluidas las organizaciones, [debe tener] acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley». Además, el artículo 3, apartado 4, establece la obligación de las Partes de conceder «el reconocimiento y el apoyo requeridos a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objeto la protección del medio ambiente».

57. En segundo lugar, si bien el artículo 9, apartado 3, en relación con el decimoctavo considerando, no distingue los requisitos de legitimación activa en función de la categoría a la que pertenezca el miembro del público, no es menos cierto que esta disposición permite a los Estados miembros establecer criterios. No obstante, como ya se ha señalado, estos criterios deben respetar el derecho a la tutela judicial efectiva, de conformidad con el artículo 47 de la Carta. Además, al establecerlos, los Estados miembros no deben menoscabar el objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia.

58. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia forma parte, «más ampliamente, de la voluntad del legislador de la Unión de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y de hacer que el público desempeñe un papel activo a tal fin».[27] Se trata de un reconocimiento del «vínculo intrínseco»,[28] en la justicia medioambiental, entre el elevado nivel de protección del medio ambiente, en virtud tanto del artículo 191 TFUE, apartado 2, como del artículo 37 de la Carta, y el acceso del público a la justicia.[29]

[24] Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857), apartado 69.

[25] Véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologación de tipo de vehículos de motor) (C-873/19, EU:C:2022:857), apartado 68.

[26] Sobotta, C., «New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention», *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, pp. 241 a 258, especialmente p. 244. En cambio, el artículo 9, apartado 2, que regula el acceso a la justicia del «público interesado», distingue entre las organizaciones de defensa del medio ambiente y todos los demás miembros del «público interesado».

[27] Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 32.

[28] Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, p. 280.

[29] Llevando esta idea un paso más allá, la doctrina ha sugerido que un amplio acceso a la justicia podría considerarse como la «*dimensión procesal*» de una protección elevada del medio ambiente y elevarse a un «principio general» en el ámbito de los litigios medioambientales. Sikora, A., *op.cit.* nota 29, p. 282.

59. En sus conclusiones presentadas en el asunto Edwards,[30] la Abogada General Kokott sugirió que la protección jurídica garantizada por el Convenio de Aarhus va más allá de la tutela judicial efectiva consagrada en el artículo 47 de la Carta. En efecto, si bien «el objetivo expreso de esta última disposición es proteger los derechos *propios*», la finalidad de la protección jurídica en cuestiones medioambientales no es «proteger solo los intereses individuales del demandante, sino también o, incluso, exclusivamente, los de la sociedad en general».[31] También subrayó acertadamente que «el reconocimiento del interés general en la protección del medio ambiente es tanto más importante cuanto que son posibles los casos en los que los intereses jurídicamente protegidos de determinadas personas no se ven afectados o solo con carácter tangencial».[32] En tales casos, «el medio ambiente no puede defenderse en juicio por sí mismo, sino que necesita ser representado, por ejemplo, a través de ciudadanos comprometidos o de organizaciones no gubernamentales.»[33]

60. Habida cuenta del objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sigue siendo accesible para responder a la *dinámica evolutiva* de los litigios medioambientales. El Tribunal de Justicia reconoce el papel que los ciudadanos activos pueden desempeñar en la defensa del medio ambiente, tras declarar que «los particulares y las asociaciones deben desde luego desempeñar un papel activo en la defensa del medio ambiente».[34]

61. Sin embargo, ello no implica una legitimación activa sin reservas para cualquiera. En efecto, el Comité de Cumplimiento ha declarado que «las Partes no están obligadas a establecer un sistema de acción popular (*actio popularis*) en sus ordenamientos jurídicos nacionales de modo que cualquiera pueda impugnar cualquier decisión, actuación u omisión relacionada con el medio ambiente».[35] Los Estados miembros conservan un margen de discrecionalidad a la hora de aplicar criterios con el fin de determinar las condiciones en las que los miembros del público pueden actuar en defensa del medio ambiente. Como han subrayado, en esencia, la Comisión e Irlanda, incrementar la eficiencia de los litigios en materia medioambiental es un objetivo legítimo para evitar una situación que, de otro modo, podría ser difícil de gestionar para los tribunales. No obstante, como ya se ha señalado, si, debido a los criterios de legitimación activa, determinadas categorías de los «miembros del público» se vieran ante la imposibilidad de ejercitar una acción con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus tal situación sería demasiado estricta para permitir el acceso a la justicia de conformidad con el Convenio.

62. Con el fin de apreciar si las exigencias en materia de legitimación activa hacen imposible el ejercicio de una acción por determinadas categorías de los «miembros del público», es preciso tener en cuenta el sistema jurídico en su conjunto y apreciar en qué medida el Derecho nacional tiene tales «consecuencias de bloqueo».[36]

63. Según las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, la normativa nacional controvertida en el litigio principal confiere legitimación activa en materia de medio ambiente a las organizaciones no gubernamentales que promueven la protección del medio

[30] Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645).

[31] Conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645), puntos 39 y 40.

[32] *Ibidem*, punto 42.

[33] *Ibidem.*

[34] Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 40.

[35] Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 198. Como ha señalado la doctrina, la cuestión del acceso a la justicia en materia de medio ambiente «a menudo es objeto de acalorados debates casi hasta el final de las negociaciones», mientras que el texto final que se adopta en la materia es fruto de «numerosas soluciones de compromiso entre puntos de vista y objetivos muy divergentes y, por lo tanto, refleja lo que era posible más que lo que era necesario o deseado». Jendroska, J., *op.cit.*, nota 16, pp. 398 y 407.

[36] Informe del Comité de Cumplimiento, ACCC/C/2006/18 (Dinamarca), punto 30.

ambiente. Los demás miembros del público deben cumplir los requisitos de legitimación activa previstos en la legislación vigente. Más concretamente, deben fundarse en un interés privado legítimo y, solo con carácter subsidiario, en un interés público legítimo. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la adopción de un modelo de litigación basado en un contencioso de carácter subjetivo no es, como tal, incompatible con el artículo 9, apartado 3. No obstante, habida cuenta del predominio del interés público en los litigios en materia de medio ambiente, corresponde al órgano jurisdiccional nacional interpretar, en la mayor medida posible, las normas de procedimiento relativas a los requisitos que deben cumplirse para entablar un procedimiento judicial de conformidad con los objetivos del artículo 9, apartado 3, y garantizar un amplio acceso a la justicia. Tales normas no deben hacer imposible en la práctica que determinadas categorías de «miembros del público», incluidos, en particular, las organizaciones, asociaciones o grupos que tengan por objeto genuino la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos que pueda exigir el Derecho nacional, impugnen una decisión adoptada al término de un procedimiento administrativo que pueda ser contraria al Derecho de la Unión en materia de medio ambiente. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente podría preguntarse sobre la pertinencia, para la interpretación de las normas en materia de legitimación activa, del reconocimiento en Derecho nacional del derecho de toda persona a un «medio ambiente saludable y equilibrado desde el punto de vista ecológico».

Legitimación activa de una sociedad civil profesional de abogados para entablar un procedimiento judicial con arreglo al artículo 9, apartado 3

64. Por lo que se refiere específicamente a la legitimación activa de la sociedad civil profesional de abogados demandante, procede recordar que esta pretendía presentar una demanda en nombre de sus miembros y en aras del interés público. No obstante, procede señalar que la legitimación activa debe determinarse en relación con la parte demandante. Como han estimado Irlanda y, en esencia, el Gobierno polaco y la Comisión, no debe exigirse a un órgano jurisdiccional nacional que se dirija a las personas físicas que se encuentran «detrás» de una entidad con el fin de acreditar su legitimación activa. Con carácter general, la ley puede establecer las condiciones en las que los justiciables tienen derecho a ejercitar una acción para defender los intereses o derechos de otras personas o el interés público (legitimación asociativa o representativa).[37] Sin embargo, no parece que este sea el caso de la demandante en el litigio principal. Asimismo, no se desprende de los autos que la demandante haya sido habilitada por sus miembros o por los residentes de la región afectada para ejercitar una acción en su nombre.

65. El órgano jurisdiccional nacional pregunta asimismo si puede reconocerse a los miembros que componen dicha sociedad la condición de «grupo» de personas. En este contexto, la demandante parece utilizar una sociedad civil profesional de abogados como vehículo para actuar como una formación *ad hoc* en aras de promover la defensa del medio ambiente. Si estas personas desean presentar una reclamación como «grupo», deberían actuar en tal calidad. Salvo que el Derecho nacional disponga otra cosa, solo en el momento de interponer una acción a título de «grupo» podría un órgano jurisdiccional apreciar si ese «grupo» cumple los requisitos nacionales para ser miembro del público y si puede satisfacer los criterios relativos a la legitimación activa a la luz del objetivo de garantizar un amplio acceso a la justicia.

[37] Véase, con carácter general, Cane, P., *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 285 y ss., y Cadiet, L., Normand, J., y Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, PUF, 3ª ed., 2020, puntos 171 y ss.

66. Habida cuenta de lo anterior, considero que, en un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, no se opone a una disposición de Derecho interno que supedita la admisibilidad de una acción ejercitada por una sociedad civil profesional de abogados al requisito de acreditar un interés propio o a la circunstancia de que el ejercicio de la acción persiga la protección de una situación jurídica directamente vinculada con la propia finalidad para la que se constituyó dicha sociedad. No obstante, habida cuenta del predominio del interés público en los litigios en materia de medio ambiente, corresponde al órgano jurisdiccional nacional interpretar, en la mayor medida posible, las normas de procedimiento relativas a los requisitos que deben cumplirse para entablar un procedimiento judicial de conformidad con los objetivos del artículo 9, apartado 3, y garantizar un amplio acceso a la justicia. Tales normas no deben hacer imposible en la práctica que determinadas categorías de miembros del «público», incluidos, en particular, las organizaciones, asociaciones o grupos que tengan por objeto genuino la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos que pueda exigir el Derecho nacional, impugnen una decisión adoptada al término de un procedimiento administrativo que pueda ser contraria al Derecho de la Unión en materia de medio ambiente.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

67. Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el artículo 9, apartados 3, 4 y 5, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de que determinados procedimientos judiciales prevean «recursos suficientes y efectivos» «sin que su costo sea prohibitivo», implica reglas o criterios para limitar las costas que pueden imponerse a la parte procesal cuyas pretensiones hayan sido desestimadas, de manera que el órgano jurisdiccional nacional garantice el cumplimiento de la exigencia de que el costo no sea prohibitivo, teniendo en cuenta tanto el interés de la persona que pretende defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente.

68. A este respecto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la normativa rumana, a saber, los artículos 451 a 453 del Código de Enjuiciamiento Civil, especifica en qué consisten las costas así como algunos criterios que sirven al órgano jurisdiccional para reducir, motivadamente, los honorarios de los abogados. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si los criterios generales establecidos en el Derecho nacional contienen normas y condiciones suficientemente precisas que permitan apreciar y prever los altos costos que suponen los litigios en materia de medio ambiente. El órgano jurisdiccional remitente indica que esto es todavía más evidente en circunstancias en las que podría declararse la inadmisibilidad del recurso debido a la falta de capacidad procesal o al incumplimiento de los requisitos de legitimación activa y de interés jurídico. Por último, el órgano jurisdiccional remitente desea que se aclare si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el artículo 11, apartado 4, de la Directiva 2011/92, relativa a la participación del público, en la sentencia North East Pylon Pressure Campaign y Sheehy,[38] es aplicable al artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus.

69. En lo que atañe, en primer lugar, a la cuestión relativa a la aplicación de la jurisprudencia sobre la interpretación de la regla del costo no prohibitivo (en lo sucesivo, «regla del costo no prohibitivo») prevista en el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, la sentencia North

[38] Sentencia de 15 de marzo de 2018 (C-470/16, EU:C:2018:185).

East Pylon Pressure Campaign y Sheehy ya aporta la respuesta. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el apartado 4 del artículo 9, que precisa las características que deben reunir los recursos de que se trate, en particular la de que su costo no sea prohibitivo, se aplica expresamente tanto a los recursos contemplados en el apartado 3 como a los contemplados en el apartado 2. [39]

70. Por consiguiente, debe considerarse que la regla del costo no prohibitivo es aplicable a un procedimiento como el controvertido en el litigio principal, que implica la aplicación del artículo 9, apartado 3.

71. En segundo lugar, por lo que respecta a los criterios de apreciación de las costas y de consideración del interés privado y del interés general para la defensa del medio ambiente, procede señalar, antes de nada, que el artículo 3, apartado 8, del Convenio de Aarhus autoriza expresamente la imposición de costas de una cuantía razonable. El artículo 9, apartado 4, solo se opone a la condena en costas cuando el importe de las mismas sea prohibitivo. [40] Dado que esta disposición no contiene criterios específicos, la valoración de las costas no está predeterminada, sino que depende de las circunstancias del caso concreto y del ordenamiento jurídico nacional. [41]

72. En su sentencia Edwards y Pallikaropoulos [42] el Tribunal de Justicia estableció criterios pertinentes para la apreciación de la interpretación de la regla del costo no prohibitivo. Estos criterios abogan por una apreciación *global* y completa de la cuestión del costo excesivo. Más concretamente, de dicha sentencia se desprende que el órgano jurisdiccional nacional debe tener en cuenta todas las disposiciones del Derecho nacional pertinentes, que debe considerar tanto el interés de la persona que desea defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente y que el costo de un procedimiento no debe superar la capacidad financiera del interesado ni resultar, en todo caso, objetivamente irrazonable. [43] En cuanto al análisis de la situación económica del interesado, el juez nacional también puede tener en cuenta la situación de las partes de que se trate, las posibilidades razonables de que el demandante salga vencedor del proceso, la importancia que para este y para la protección del medio ambiente tiene el objeto del proceso, la complejidad del Derecho y del procedimiento aplicables, así como el posible carácter temerario del recurso en sus diferentes fases. [44]

73. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que la regla del costo no prohibitivo forma parte, en el ámbito del medio ambiente, del respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 47 de la Carta, así como del principio de efectividad, según el cual 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 hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión. [45]

39 Sentencia de 15 de marzo de 2018, North East Pylon Pressure Campaign y Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185), apartado 48.

40 Sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), apartado 92, y conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645), punto 34.

41 Véanse, en este sentido, las conclusiones de la Abogada General Kokott presentadas en el asunto Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645), punto 36, refiriéndose a diversas constataciones y recomendaciones del Comité de Cumplimiento.

42 Sentencia de 11 de abril de 2013 (C-260/11, EU:C:2013:221).

43 Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartados 38 a 40.

44 *Ibidem*, apartados 41 y 42.

45 Sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 33.

74. Teniendo en cuenta el artículo 47 de la Carta, el costo de un procedimiento de recurso en virtud del Convenio de Aarhus o para hacer aplicar el Derecho de la Unión en materia de medio ambiente no debe ser tan elevado que impida a cualquier persona promover un recurso si lo considera necesario. [46]

75. En las circunstancias del litigio principal, la normativa nacional no establece criterios precisos aplicables específicamente a los litigios en materia de medio ambiente. Dada la amplia discrecionalidad de que gozan los Estados miembros en el contexto del artículo 9, apartado 4, la falta de una determinación detallada de las costas en los litigios en materia de medio ambiente no puede considerarse incompatible como tal con la regla del costo no prohibitivo.

76. No obstante, del artículo 3, apartado 1, del Convenio de Aarhus se desprende que las Partes en dicho Convenio deben establecer y mantener un «marco preciso, transparente y coherente» a los efectos de aplicar las disposiciones de dicho Convenio. Además, se deriva del artículo 9, apartado 5, que las Partes deben contemplar el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si los mecanismos existentes en Derecho interno cumplen con esta obligación y dar a su Derecho procesal interno una interpretación que, en la mayor medida posible, sea conforme a los objetivos establecidos en el artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus, de modo que el costo de los procedimientos judiciales no sea prohibitivo, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. [47]

77. Asimismo, debe subrayarse que, a la luz de la apreciación global y completa que debe efectuar el órgano jurisdiccional nacional, habida cuenta de los criterios establecidos en la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), la eventual falta de legitimación activa de la demandante no se opone, como tal, a la aplicación de la regla del costo no prohibitivo.

78. Habida cuenta de lo anterior, considero que, en un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el artículo 9, apartados 3, 4 y 5, del Convenio de Aarhus, en relación con los párrafos primero y segundo del artículo 47 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de que determinados procedimientos judiciales prevean «recursos suficientes y efectivos» «sin que su costo sea prohibitivo» no implica reglas o criterios específicos para limitar las costas que pueden imponerse a la parte procesal cuyas pretensiones hayan sido desestimadas. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional dar a su Derecho procesal interno una interpretación que, en la mayor medida posible, sea conforme a los objetivos establecidos en el artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus, de modo que el costo de los procedimientos judiciales en su conjunto no sea prohibitivo.

[46] Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221), apartado 34.

[47] Véase, en este sentido, la sentencia de 15 de marzo de 2018, North East Pylon Pressure Campaign y Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185), apartado 57.

IV. Conclusión

79. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales:

«1) En un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, una sociedad civil profesional de abogados puede ser considerada como miembro del "público", en el sentido del artículo 2, 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, firmado en Aarhus y aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, en relación con el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio, cuando dicha sociedad civil profesional de abogados no invoca el menoscabo de los derechos o intereses de esa entidad sino, más bien, de los derechos e intereses de personas físicas, en particular de los abogados que la integran. Puede considerarse que las personas físicas que componen dicha sociedad civil profesional de abogados forman un "grupo" de personas físicas que actúan a través de una asociación u organización en el sentido de dichas disposiciones, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por la legislación o la costumbre del país. No obstante, estos requisitos deben garantizar un amplio acceso a la justicia.

2) En un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no se opone a una disposición de Derecho interno que supedita la admisibilidad de una acción ejercitada por una sociedad civil profesional de abogados al requisito de acreditar un interés propio o a la circunstancia de que el ejercicio de la acción persiga la protección de una situación jurídica directamente vinculada con la propia finalidad para la que se constituyó dicha sociedad. No obstante, habida cuenta del predominio del interés público en los litigios en materia de medio ambiente, corresponde al órgano jurisdiccional nacional interpretar, en la mayor medida posible, las normas de procedimiento relativas a los requisitos que deben cumplirse para entablar un procedimiento judicial de conformidad con los objetivos del artículo 9, apartado 3, y garantizar un amplio acceso a la justicia. Tales normas no deben hacer imposible en la práctica que determinadas categorías de "miembros del público", incluidos, en particular, las organizaciones, asociaciones o grupos que tengan por objeto genuino la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos que pueda exigir el Derecho nacional, impugnen una decisión adoptada al término de un procedimiento administrativo que pueda ser contraria al Derecho de la Unión en materia de medio ambiente.

3) En un procedimiento relativo a la infracción del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente, el artículo 9, apartados 3, 4 y 5, del Convenio de Aarhus, en relación con los párrafos primero y segundo del artículo 47 de la Carta de los Derecho Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de que determinados procedimientos judiciales prevean "recursos suficientes y efectivos" "sin que su costo sea prohibitivo", no implica reglas o criterios específicos para limitar las costas que pueden imponerse a la parte procesal cuyas pretensiones hayan sido desestimadas. No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional nacional dar a su Derecho procesal interno una interpretación que, en la mayor medida posible, sea conforme a los objetivos establecidos en el artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus, de modo que el costo de los procedimientos judiciales en su conjunto no sea prohibitivo.»