Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 8 de noviembre de 2012 [1]

Asunto C-420/11

Jutta Leth
contra
República de Austria
y
Land Niederösterreich

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberster Gerichtshof (Austria)]

«Medio ambiente — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Autorización de un proyecto sin evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente — Objetivos de la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Inclusión de la protección de los particulares frente a una disminución de valor»

I. Introducción

1. En ausencia de la evaluación del impacto medioambiental de un proyecto prevista en la Directiva EIA, [2] dicho proyecto no podrá realizarse. [3] Asimismo –como declaró el Tribunal de Justicia– incumbe al Estado miembro afectado reparar cualquier perjuicio ocasionado por la omisión de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. [4] Ahora bien, ¿incluye este derecho la indemnización de la disminución del valor de una casa ocasionada por la realización de un proyecto que no fue examinado? Esta es la cuestión debatida en el presente asunto.

2. El punto de partida es un inmueble cuyo valor se ha visto mermado como consecuencia del ruido producido por las aeronaves de un aeropuerto situado en las proximidades. Desde la entrada en vigor de la Directiva EIA, dicho aeropuerto ha sido objeto de repetidas ampliaciones sin que se haya realizado una evaluación del impacto medioambiental y, por ende, el tráfico aéreo ha aumentado considerablemente.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003 (DO L 156, p. 17). La Directiva 2011/92/EU 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) ha derogado y codificado la primera de estas Directivas.

3 — En este sentido, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 2012, Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne (C-41/11), apartados 46 y 47.

4 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 66.

3. Las dudas sobre la responsabilidad del Estado por estos perjuicios, expresadas en la petición de decisión prejudicial, afectan fundamentalmente a la finalidad tuitiva de la Directiva EIA. Se trata en efecto de la cuestión de si el incumplimiento de una directiva sobre la prevención de daños medioambientales también puede conducir al deber de compensación de los perjuicios económicos ocasionados por dicho incumplimiento. A este respecto, a mi juicio, la naturaleza normativa de la Directiva EIA es relevante: esta Directiva sólo contiene disposiciones procedimentales y no impone ninguna exigencia material a los proyectos que han de examinarse.

II. Marco jurídico

4. La Directiva EIA no contiene ninguna regulación en materia de indemnización de daños y perjuicios. No obstante, el artículo 3 describe el objeto de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente:

«La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

— el ser humano, la fauna y la flora,

— el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,

— los bienes materiales y el patrimonio cultural,

— la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero.»

5. El artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva EIA precisa la información que debe presentar el promotor:

«1. En el caso de proyectos que, en aplicación del artículo 4, deban ser objeto de una evaluación de impacto ambiental […], los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que el promotor suministre en la forma adecuada la información especificada en el anexo IV, […]:

2. […]

3. La información a proporcionar por el promotor de conformidad con el apartado 1 contendrá al menos:

— […]

— los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente,

— […]».

6. El artículo 6 de la Directiva EIA regula la participación pública. Debe resaltarse el artículo 6, apartado 3, dedicado a la información del público:

«Los Estados miembros garantizarán que, dentro de unos plazos razonables, se pongan a disposición del público interesado los elementos siguientes:

a) toda información recogida en virtud del artículo 5;

b) de conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo;

c) de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información en materia de medio ambiente […], la información distinta de la contemplada en el apartado 2 del presente artículo que sea pertinente para la decisión de conformidad con el artículo 8 y que sólo pueda obtenerse una vez expirado el período de información al público interesado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo.»

7. En el anexo IV, puntos 3 y 4, de la Directiva EIA se concretiza la información prevista en el artículo 5:

«3. Una descripción de los elementos del medio ambiente que puedan verse afectados de forma considerable por el proyecto propuesto, en particular, la población, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, incluidos el patrimonio arquitectural y arqueológico, el paisaje así como la interacción entre los factores mencionados.

4. Una descripción de los efectos importantes del proyecto propuesto sobre el medio ambiente, debido a:

— la existencia del proyecto,

— la utilización de recursos naturales,

— la emisión de contaminantes, la creación de sustancias nocivas o el tratamiento de residuos,

y la mención por parte del maestro de obras de los métodos de previsiones utilizadas para evaluar los efectos sobre el medio ambiente.»

8. En cuanto al concepto de «descripción» que contiene el punto 4 del anexo IV, una nota a pie de página aclara que «esta descripción debería incluir los efectos directos, y, eventualmente, los efectos indirectos secundarios, acumulativos, a corto, medio y largo plazo, permanentes o temporales, positivos y negativos del proyecto».

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

9. La Sra. Leth posee una casa situada en las cercanías del aeropuerto Viena-Schwechat (Austria). Durante la vigencia de diferentes versiones de la Directiva EIA, dicho aeropuerto ha venido siendo objeto de varias ampliaciones, sin que hubieran realizado las evaluaciones de impacto medioambiental previstas en la Directiva.

10. Ahora, la Sra. Leth reclama al Estado austriaco y al Land Niederösterreich una indemnización del perjuicio derivado de la depreciación de su inmueble como consecuencia del ruido producido por las aeronaves, alegando que, según lo dispuesto en la Directiva, deberían haberse examinado las repercusiones de los proyectos de ampliación sobre el medio ambiente.

11. Sin haber entrado a examinar la necesidad de una o varias evaluaciones de las repercusiones sobre el medio ambiente, el Oberster Gerichtshof plantea en el presente procedimiento la siguiente cuestión:

«¿Debe interpretarse el artículo 3 de la Directiva EIA en el sentido de que:

1) el concepto de "bienes materiales" comprende sólo su esencia o también su valor;

2) la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente sirve también para la protección de los particulares frente a un perjuicio patrimonial producido por la disminución del valor de un inmueble?»

12. En el procedimiento han presentado observaciones escritas la Sra. Leth, el Land Niederösterreich, la República Checa, Irlanda, la República Helénica, la República Italiana, la República de Letonia, la República de Austria, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea. Todos, salvo Italia y Letonia, se personaron asimismo en la vista celebrada el 17 de octubre de 2012.

IV. Apreciación jurídica

A. *Sobre la primera parte de la cuestión prejudicial: concepto de «bienes materiales»*

13. Mediante la primera parte de la cuestión, el Oberster Gerichtshof desea saber si el concepto de «bienes materiales» en el artículo 3 de la Directiva EIA comprende sólo la esencia de dichos bienes o también su valor.

14. El artículo 3 de la Directiva EIA determina el contenido de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. Esta disposición identifica, describe y evalúa los efectos de un proyecto en diferentes factores, entre ellos, los bienes materiales.

15. Por consiguiente, la primera cuestión prejudicial estriba en determinar si la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente también debe incluir los efectos del proyecto examinado sobre el valor de los bienes materiales.

16. No obstante, el procedimiento principal no versa sobre el contenido necesario de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, sino que lo que se dirime es si la falta total de dicha evaluación puede fundamentar una reclamación de resarcimiento de los daños. Por ello, Irlanda considera que esta cuestión tiene carácter hipotético y es, por consiguiente, inadmisible.

17. Sin embargo, indirectamente, la interpretación del concepto de «bienes materiales» guarda una relación con la cuestión central del procedimiento de decisión prejudicial, a saber, en qué medida un incumplimiento de la Directiva EIA puede fundamentar un derecho a la indemnización de la depreciación de los bienes materiales. En efecto, si la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente también debe incluir la posible merma de valor de dichos bienes, la obligación de indemnización del perjuicio causado resulta más evidente que si dicha evaluación puede ignorar este tipo de daños. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debe responder a esta cuestión.

18. La Comisión expone acertadamente que el concepto de «bienes materiales» no se limita necesariamente –como sucede en los ordenamientos de distintos Estados miembros– a la esencia de dichos bienes. De las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho comunitario como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho comunitario que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance debe normalmente ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Comunidad, que debe realizarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo

perseguido por la normativa de que se trate. [5]

19. La Comisión tiene razón igualmente cuando señala que, conforme al artículo 3 de la Directiva 85/337, deben examinarse los efectos del ruido de los aviones sobre la utilización de bienes inmuebles por el hombre. Se trata en efecto de una interacción entre los factores «hombre» y «bienes materiales» que debe tenerse en cuenta con arreglo a dicha disposición.

20. Ahora bien, como señalan acertadamente varias partes, la inclusión del *valor* de los bienes materiales en el examen no responde a la finalidad de la Directiva EIA ni se menciona en el texto de la misma.

21. El objetivo de la Directiva EIA es, tal y como se desprende de su artículo 1, apartado 1, y de sus considerandos primero y sexto, evaluar las repercusiones de los proyectos sobre el medio ambiente y, con esta finalidad, deberán presentarse las informaciones previstas en el artículo 5 y en el anexo IV de la Directiva. Este hecho evidencia que sólo deberán tenerse en cuenta las repercusiones sobre aquellos bienes materiales que, por su naturaleza, también pudieran ser relevantes para el medio ambiente natural. El ruido es un buen ejemplo a este respecto. Cuando el ruido perturba hábitats naturales, es preciso probarlo. Lo mismo ocurre cuando el ruido afecta a bienes materiales utilizados por el hombre, como viviendas o jardines. [6]

22. Los criterios aplicables a la decisión de si los proyectos menos relevantes, enumerados en el anexo II, requieren una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, también inducen a afirmar que el examen no debe extenderse al valor de los bienes materiales. Dichos criterios están recogidos en el anexo III y mencionan aspectos como la utilización de recursos naturales, la generación de residuos, la contaminación y otros inconvenientes, el riesgo de accidentes y la capacidad de carga del medio natural, pero no hacen ninguna alusión a la dimensión económica de las repercusiones.

23. A favor de una inclusión de las repercusiones económicas en la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, la Comisión alega que el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve en múltiples ocasiones que el ámbito de aplicación de la Directiva EIA es extenso y su objetivo muy amplio. [7] No obstante, esta jurisprudencia se refiere a los efectos de los proyectos en el medio ambiente. [8] No existe indicio alguno a favor de una ampliación a las consecuencias económicas.

24. Por consiguiente, debe diferenciarse entre las repercusiones medioambientales y las repercusiones económicas. Aún en el caso de que las repercusiones económicas se deriven de los efectos en el medio ambiente, el objetivo de la Directiva EIA, a saber, garantizar una evaluación de dichos efectos, no se extiende a las mismas.

25. Por lo tanto, procede responder a la primera parte de la cuestión prejudicial que, según el artículo 3 de la Directiva EIA, la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente no incluye los efectos del proyecto analizado sobre el valor de los bienes materiales.

5 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de septiembre de 2000, Linster (C-287/98, Rec. p. I-6917), apartado 43.

6 — Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España (C-404/09, Rec. p. I-11853), apartados 84 y ss.

7 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 31; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 40, y de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, Rec. p. I-1197), apartados 32 y 42.

8 — Sentencia Abraham, citada en la nota 7, apartado 43.

B. *Sobre la segunda parte de la cuestión prejudicial: daños patrimoniales y Directiva EIA*

26. La segunda parte de la cuestión se adentra en el problema fundamental del litigio principal. El Oberster Gerichtshof solicita que se dilucide si el artículo 3 de la EIA debe interpretarse en el sentido de que una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente sirve también para la protección de los particulares frente a un daño patrimonial producido por la disminución del valor de un inmueble.

27. A diferencia, por ejemplo, del artículo 2, apartado 1, letra c), de la Directiva 89/665[9] en materia de contratos públicos, la Directiva EIA no contiene ninguna disposición en virtud de la cual el incumplimiento de la obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental fundamente un derecho a la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados.

28. No obstante, el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado.[10] Consecuentemente, el Tribunal de Justicia ya declaró en la sentencia Wells –sin llevar a cabo un análisis detallado al respecto– que incumbe al Estado miembro afectado reparar cualquier perjuicio ocasionado por la omisión de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente.[11] Ahora bien, esta afirmación no puede interpretarse en el sentido de que las condiciones a las que queda supeditada la responsabilidad de los Estados miembros por incumplimiento del Derecho de la Unión no han de concurrir en el caso de la Directiva EIA.

29. Según reiterada jurisprudencia, los particulares perjudicados tienen derecho a obtener una reparación cuando se cumplen tres requisitos: que la norma de Derecho de la Unión infringida tenga por objeto conferirles derechos, que la violación de esta norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre tal violación y el perjuicio sufrido por los particulares.[12]

30. La petición de decisión prejudicial se refiere al primero de estos requisitos. Deberá dilucidarse si la obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental establecida por la Directiva EIA tiene por objeto conferir derechos a los particulares que se encuentren en la situación de la Sra. Leth.

31. Por lo tanto, expondré en primer lugar en qué medida los particulares pueden invocar la Directiva EIA (véase el epígrafe 1 *infra*). A continuación, examinaré la finalidad tuitiva de la Directiva EIA (véase el epígrafe 2 *infra*) y, finalmente, analizaré en qué medida resulta relevante para la finalidad de la norma incumplida el hecho de que la Directiva EIA sólo regule el procedimiento de admisión de los proyectos y no imponga requisitos materiales (véase el epígrafe 3 *infra*).

1. Sobre la posibilidad de invocar la Directiva EIA

32. Un requisito fundamental de toda norma que tenga por objeto conferir derechos a los particulares perjudicados es que éstos puedan invocar dicha norma.

9 — Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO L 395, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992 (DO L 209, p. 1); véase al respecto la sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de diciembre de 2010, Combinatie Spijker Infrabouw–De Jonge Konstruktie y otros (C-568/08, Rec. p. I-12655), apartado 87.

10 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 35; de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartado 31, y de 25 de noviembre de 2010, Fuß (C-429/09, Rec. p. I-12167), apartado 45.

11 — Sentencia Wells, citada en la nota 4, apartado 66.

12 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de abril de 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, Rec. p. I-2749), apartado 78; Fuß, citada en la nota 10, apartado 47; Combinatie Spijker Infrabouw–De Jonge Konstruktie y otros, citada en la nota 9, apartado 87, y de 20 de octubre de 2011, Danfoss y Sauer-Danfoss (C-94/10, Rec. p. I-9963), apartado 33.

33. A este respecto, ha quedado acreditado que un particular puede invocar la obligación de realizar una evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente, establecida en el artículo 2, apartado 1, en relación con los artículos 1, apartado 2, y 4, apartado 2, de la Directiva EIA. [13] Por lo tanto, la Directiva EIA confiere al público interesado el derecho a que las autoridades competentes evalúen el impacto medioambiental del correspondiente proyecto y a que éstas le consulten al respecto.

34. En este aspecto, la Directiva EIA difiere de las disposiciones en materia de supervisión bancaria que, según la sentencia Paul, citada por algunas de las partes, no pueden fundamentar un derecho de los clientes de un banco en quiebra a solicitar reparación de los perjuicios sufridos. A diferencia de lo que sucede con la Directiva EIA, los particulares no pueden invocar las disposiciones examinadas en dicha sentencia. [14] Además, existía una regulación especial en materia de protección de los intereses patrimoniales de los clientes de entidades de crédito, a saber, el sistema de garantía de depósitos. [15] La Directiva EIA no contiene ninguna normativa equiparable.

2. Sobre la finalidad tuitiva de la Directiva EIA

35. Sin embargo, los Estados miembros que han participado en este procedimiento y el Land Niederösterreich sostienen que debe diferenciarse entre la invocación de disposiciones del Derecho de la Unión y los derechos en el sentido de la jurisprudencia sobre la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión. Como también deja entrever el Oberster Gerichtshof en su cuestión, consideran que depende de si la Directiva EIA reconoce a los particulares un derecho de protección frente a los perjuicios económicos. Y dudan de que el objetivo de la Directiva sea brindar dicha protección.

36. A primera vista, la respuesta a la primera cuestión propugnada anteriormente excluye la protección frente a los perjuicios económicos del objetivo de protección de la Directiva EIA. Es natural que el análisis de las repercusiones sobre el medio ambiente tienda en primera línea a minimizar los daños medioambientales. Sin embargo, ello no impide incluir *determinados perjuicios económicos* en el objetivo de protección de la Directiva. En efecto, estos perjuicios sólo son otra manifestación de determinados aspectos de las repercusiones sobre el medio ambiente.

37. Así, en caso de ampliación de la capacidad de un aeropuerto, con arreglo a los artículos 3 y 5, apartado 1, y al anexo IV, puntos 3 y 4, de la Directiva EIA, entre otros, deberá analizarse el ruido producido por las aeronaves, habida cuenta de sus repercusiones sobre las personas, en concreto, sobre la población afectada. Sin lugar a dudas, las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente natural habrán de ser tenidas en cuenta, es decir, deberá evaluarse si, como consecuencia del ruido, un hábitat resulta menos atractivo para una especie y, por lo tanto, ésta lo utiliza menos. [16]

38. Si la depreciación de un inmueble se debe únicamente al ruido producido por las aeronaves, este efecto económico reside en el hecho de que el inmueble resulta menos atractivo para las personas. Este tipo de perjuicios debe diferenciarse de aquellos perjuicios que no derivan de las repercusiones del proyecto sobre el medio ambiente, como, por ejemplo, determinadas desventajas competitivas. Estas últimas ya no enlazarían con la finalidad tuitiva de la Directiva EIA.

13 — Sentencia Wells, citada en la nota 4, apartado 61. En este sentido, véanse asimismo las sentencias WWF, citada en la nota 7, apartados 70 y 71, y Linster, citada en la nota 5, apartados 33 y ss.

14 — Sentencia de 12 de octubre de 2004, Paul y otros (C-222/02, Rec. p. I-9425), apartados 30, 42 y 43, así como las conclusiones presentadas por la Abogado General Stix-Hackl el 25 de noviembre de 2003 en dicho asunto, puntos 124, 126 y 129.

15 — Sentencia Paul, citada en la nota 14, apartado 27.

16 — Véase la sentencia Comisión/España, citada en la nota 6.

39. Por lo demás, inferir del incumplimiento de la Directiva EIA un derecho a la indemnización de los daños y perjuicios es acorde con la interpretación extensiva dada a esta Directiva respecto a sus efectos jurídicos. En este sentido, los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de los recursos en materia de deficiencias de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente deben adoptar, en el marco de dichos recursos, y dentro de los límites de la autonomía procesal, las medidas, previstas por su Derecho nacional, adecuadas para impedir que un proyecto pueda aplicarse sin que se haya realizado una evaluación del impacto medioambiental.[17] También en el marco de un procedimiento de autorización, para el que, en principio, no se prevé ninguna evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, deberá realizarse *a posteriori* la evaluación que respecto al proyecto conjunto se omitió en anteriores etapas del procedimiento.[18] Además, la posibilidad de fundamentar un derecho a la indemnización de los daños y perjuicios en el incumplimiento de la Directiva EIA potenciaría aún más la operatividad de esta Directiva.[19] La doctrina de la sentencia Wells según la cual la omisión de la evaluación de las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente genera la responsabilidad del Estado[20] debe enmarcarse en este contexto.

40. Por lo tanto, el objetivo de protección de la Directiva EIA comprende la prevención de los perjuicios económicos ocasionados por el ruido de las aeronaves.

3. Sobre la necesaria caracterización de la finalidad de la norma incumplida

41. No obstante, se suscita la duda de si la finalidad de la normativa incumplida requiere una caracterización adicional para generar un derecho a indemnización.

42. Es cierto, como subraya la Comisión, que el artículo 3 de la Directiva EIA exige la *evaluación* de las repercusiones sobre el medio ambiente, y que el artículo 8 de dicha Directiva obliga a tener en cuenta en el procedimiento de autorización los resultados de dicha evaluación. Pero la Directiva no contiene ninguna regulación sobre cuáles son los proyectos que pueden ser realizados cuando la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente concluye que existen efectos negativos de importancia sobre el medio ambiente. En particular, en contra de lo que opina la Comisión, la exigencia de evaluar las repercusiones de un proyecto sobre el medio ambiente no puede asimilarse a una obligación de sopesar las repercusiones sobre el medio ambiente con otros factores. Por tanto, la Directiva no se opone a la realización de un proyecto ni siquiera cuando la evaluación de las repercusiones de éste sobre el medio ambiente concluye que existen efectos negativos de importancia sobre el medio ambiente.

43. Este carácter procedimental de la Directiva EIA podría impedir el ejercicio de acciones de indemnización de daños y perjuicios en caso de incumplimiento de sus disposiciones. Ello podría deducirse de la jurisprudencia sobre el origen de la responsabilidad extracontractual de la *Unión*, que presupone asimismo la infracción de una norma jurídica cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares.[21]

17 — En este sentido, véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, citada en la nota 3.

18 — Sentencia de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, Rec. p. I-1753), apartado 37.

19 — Véanse las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan (C-453/99, Rec. p. I-6297), apartados 25 a 27, y de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros (C-295/04 a C-298/04, Rec. p. I-6619), apartado 60, relativa al derecho a indemnización por infracción del Derecho de la competencia.

20 — Citada en la nota 4.

21 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, Rec. p. I-5291), apartado 41; de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P, Rec. p. I-6513), apartado 173, y de 19 de abril de 2012, Artegodan/Comisión y Alemania (C-221/10 P), apartado 80.

44. El Tribunal de Justicia ya ha señalado a este respecto que la eventual insuficiencia de motivación de un acto reglamentario no puede originar la responsabilidad de la Unión. En la perspectiva del sistema de vías de recurso, la motivación de los actos institucionales tiene por objeto permitir al Tribunal de Justicia ejercer su control de legalidad en el marco del artículo 263 TFUE a favor de los justiciables legitimados por el Tratado para interponer este recurso. [22] Por lo tanto, la obligación de fundamentación desempeña en primera línea una función instrumental, en la medida en que posibilita la observancia de otros preceptos cuya infracción podría fundamentar a su vez un derecho a la indemnización de los daños y perjuicios.

45. Cabe señalar asimismo que el sistema de reparto de competencias entre las diferentes Instituciones de la Comunidad tiene como objetivo garantizar el respeto del equilibro institucional previsto por el Tratado y no la protección de los particulares. Por consiguiente, el hecho de no respetar el equilibrio institucional no puede bastar, por sí solo, para generar la responsabilidad de la Unión para con los operadores económicos afectados. [23] No obstante, los particulares pueden poner en tela de juicio la validez de una medida de la Unión basándose en la falta de competencia de la Institución que adoptó dicha medida. [24]

46. Estos supuestos tienen en común que la causación del daño controvertido no puede deberse a la infracción de la respectiva norma, toda vez que la medida que lo ha generado puede volver a ser adoptada con una motivación suficiente o por el órgano competente. La mera posibilidad de que las autoridades competentes hubieran adoptado otra decisión si no hubieran incurrido en el error al ejercitar, por ejemplo, el margen de apreciación existente, no es suficiente para fundamentar un derecho a indemnización. En efecto, no existe un derecho a que se ejercite la facultad de apreciación de un modo determinado. [25] Por lo tanto, ni de la obligación de motivación ni del equilibrio institucional puede inferirse un derecho incondicionado a la evitación del perjuicio.

47. Cierto que se trata de aspectos que también serían relevantes en el marco de la causalidad. No obstante, el Tribunal de Justicia parece ver en los mismos elementos esenciales de las normas correspondientes. Por lo tanto, por su propia naturaleza, no pueden fundamentar un derecho a indemnización de daños y perjuicios.

48. Por razones similares, la Directiva EIA no crea ningún derecho a sustraerse de determinados efectos en el medio ambiente, como, por ejemplo, del aumento del ruido producido por las aeronaves. Por consiguiente, el mero hecho de que los efectos en el medio ambiente hayan sido admitidos infringiendo la Directiva EIA no genera la obligación de reparar los daños ocasionados por dichos efectos.

49. Ahora bien, la Directiva EIA concede al público afectado el derecho a que se realice una evaluación de las repercusiones del proyecto controvertido sobre el medio ambiente y el derecho a ser oído acerca de dichas repercusiones.

22 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de septiembre de 1982, Kind/CEE (106/81, Rec. p. 2885), apartado 14, y de 6 de junio de 1990, AERPO y otros/Comisión (C-119/88, Rec. p. I-2189), apartado 20.

23 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 1992, Vreugdenhil/Comisión (C-282/90, Rec. p. I-1937), apartados 20 y 21, y de 19 de abril de 2012, Artegodan/Comisión y Alemania, citada en la nota 21, apartado 81.

24 — Véase, entre otras, la sentencia de 24 de julio de 2003, Comisión/Artegodan y otros (C-39/03 P, Rec. p. I-7885), apartado 52.

25 — Sobre la protección de la confianza legítima, véanse en este sentido las sentencias de 15 de julio de 2004, Di Lenardo y Dilexport (C-37/02 y C-38/02, Rec. p. I-6911), apartado 70, y de 22 de junio de 2006, Bélgica y Forum 187/Comisión (C-182/03 y C-217/03, Rec. p. I-5479), apartado 147; de 22 de diciembre de 2008, Centeno Mediavilla y otros/Comisión (C-443/07 P, Rec. p. I-10945), apartado 91, y de 4 de marzo de 2010, Angé Serrano y otros/Parlamento (C-496/08 P, Rec. p. I-1793), apartado 93.

50. La finalidad de la participación del público es, en primera línea, la detección temprana de las repercusiones sobre el medio ambiente, pero también desempeña una *función de alerta* para el público interesado. En efecto, según el artículo 6, apartado 3, de la Directiva EIA, la participación del público también comprende la *información* relativa a las repercusiones del proyecto en el medio ambiente. Las autoridades competentes deben permitir el acceso a toda la información que, en virtud del artículo 5 de la Directiva, debe presentar el dueño de la obra así como al resto de la información pertinente de la que disponen.

51. Por tanto, con independencia de que los particulares se pronuncien o no sobre el proyecto, podrán informarse directamente o a través de los medios sobre el impacto medioambiental de dicho proyecto sobre la base de la evaluación de sus repercusiones sobre el medio ambiente y, por ende, adaptar su futuro comportamiento, tomando medidas, por ejemplo, contra posibles daños. En la Directiva, esta función se pone especialmente de manifiesto en el artículo 9, según el cual, deberá informarse al público sobre la decisión que ponga fin a un procedimiento de autorización y sobre los motivos esenciales en los que se basa dicha decisión.

52. Un incumplimiento de la Directiva EIA que menoscabe esta función de alerta puede, en principio, generar un derecho a indemnización de los daños y perjuicios.

53. Sería imaginable, por ejemplo, una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en la que erróneamente se descarta que el proyecto arroje sustancias nocivas al medio ambiente. Si, sobre la base de dicha conclusión, el público afectado prescinde de la adopción de medidas preventivas, pero después se producen daños como consecuencia de dichas emisiones, ello podría generar una responsabilidad del Estado. Éste también es el caso si no se realiza la debida evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente que hubiera informado al público sobre tales riesgos. En estos casos, las deficiencias en la aplicación de la Directiva EIA son causa suficiente de los daños ulteriores.

54. En caso de un incremento del ruido producido por las aeronaves cabría pensar que, si hubieran sido suficientemente alertadas, las personas hubieran desistido de establecerse en las zonas afectadas o, como mínimo, hubieran previsto en la fase de edificación las correspondientes medidas de protección contra la contaminación acústica. Sin embargo, si no existió dicha alerta porque no se realizó la debida evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, no se puede excluir que se haya generado un derecho a la indemnización de los daños y perjuicios.

55. De la resolución de remisión no se infiere ningún indicio que permita afirmar que los perjuicios controvertidos en el litigio principal se deben a un posible incumplimiento de la función de alerta inherente a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente. No obstante, corresponde, en definitiva, al juez nacional dilucidar los hechos al respecto.

56. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión como sigue: el mero hecho de que los efectos en el medio ambiente hayan sido admitidos infringiendo la Directiva EIA no genera la obligación de reparar los daños ocasionados por dichos efectos. El derecho a la indemnización de los daños y perjuicios presupone adicionalmente que, como consecuencia de la deficiente aplicación de la Directiva EIA, el público interesado no haya sido suficientemente informado sobre las previsibles repercusiones sobre el medio ambiente.

V. Conclusión

57. Las consecuencias económicas del impacto medioambiental no deben analizarse a la luz de la Directiva EIA. No obstante, las consecuencias económicas de la deficiente aplicación de la Directiva EIA pueden generar el derecho a la indemnización de los daños y perjuicios.

58. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial del siguiente modo:

«1) La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente prevista en el artículo 3 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en su versión modificada por la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, no incluye los efectos del proyecto analizado sobre el valor de los bienes materiales.

2) El mero hecho de que los efectos en el medio ambiente hayan sido admitidos infringiendo la Directiva 85/337 no genera la obligación de reparar los daños ocasionados por dichos efectos. El derecho a la indemnización de los daños y perjuicios presupone adicionalmente que, como consecuencia de la deficiente aplicación de la Directiva, el público interesado no haya sido suficientemente informado sobre las previsibles repercusiones sobre el medio ambiente.»