Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 13 de febrero de 2014*

«Incumplimiento de Estado — Participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente — Concepto de "coste no excesivamente oneroso" de un procedimiento judicial»

En el asunto C-530/11,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 18 de octubre de 2011,

Comisión Europea, representada por el Sr. P. Oliver y la Sra. L. Armati, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por la Sra. C. Murrell, y posteriormente por el Sr. M. Holt, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Maurici, Barrister,

parte demandada,

apoyado por:

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. C.H. Vang, en calidad de agente,

Irlanda, representada por las Sras. E. Creedon y A. Joyce, en calidad de agentes, asistidas por las Sras. E. Barrington y G. Gilmore, Barristers,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidente de Sala, y los Sres. J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (Ponente) y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de julio de 2013;

* Lengua de procedimiento: inglés.

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de septiembre de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156, p. 17), al no haber transpuesto íntegramente ni aplicado correctamente los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de dicha Directiva.

Marco jurídico

Convenio de Aarhus

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, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), establece en su preámbulo:

«[…]

Reconociendo también que toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras,

Considerando que para estar en condiciones de hacer valer este derecho y de cumplir con ese deber, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental, y reconociendo a este respecto que los ciudadanos pueden necesitar asistencia para ejercer sus derechos,

[…]

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

[…]»

3 El artículo 1 del Convenio de Aarhus, titulado «Objetivo», establece lo siguiente:

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

4 El artículo 3 de dicho Convenio, titulado «Disposiciones generales», establece en su apartado 8:

«Cada Parte velará por que las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones del presente Convenio no se vean en modo alguno penalizadas, perseguidas ni sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La presente disposición no afectará en modo alguno al poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial.»

5 El artículo 9 del citado Convenio, titulado «Acceso a la justicia», dispone:

«1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que la solicitud de información en aplicación del artículo 4 no ha sido atendida, ha sido rechazada ilícitamente, en todo o en parte, no ha obtenido una respuesta suficiente, o que, por lo demás, la misma no ha recibido el tratamiento previsto en las disposiciones de dicho artículo, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley.

En el caso de que una Parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, velará por que la persona interesada tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial.

[…]

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

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,

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

[…]

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

4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 *supra* deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. […]

5. Para que las disposiciones del presente artículo sean aún más eficaces, cada Parte velará porque se informe al público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos de recurso administrativo o judicial, y contemplará 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.»

Derecho de la Unión

6 Con el fin de contribuir a la ejecución de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus, los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de la Directiva 2003/35 introdujeron, respectivamente, el artículo 10 *bis* en la Directiva 85/337/CE 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), y el artículo 15 *bis* en la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26), codificada mediante la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 24, p. 8).

7 Tales artículos 10 *bis* y 15 *bis* comparten en esencia el siguiente tenor:

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

a) que tengan un interés suficiente o, subsidiariamente,

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

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

[…]

Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. […]

Las disposiciones del presente artículo no excluirán la posibilidad de un procedimiento de recurso previo ante una autoridad administrativa y no afectarán al requisito de agotamiento de los recursos administrativos previos al recurso a la vía judicial […]

Todos y cada uno de los procedimientos de recurso anteriormente enunciados serán justos y equitativos, estarán sometidos al criterio de celeridad y no serán excesivamente onerosos.

[…]»

Procedimiento administrativo previo

8 Se denunció ante la Comisión que el Reino Unido no cumplía las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de la Directiva 2003/35, en la medida en que tales disposiciones prohíben que los procedimientos judiciales sean excesivamente onerosos. El 23 de octubre de 2007, la Comisión instó a dicho Estado miembro a formular sus observaciones al respecto.

9 Al no convencerle las respuestas dadas por el Reino Unido, la Comisión le envió, el 22 de marzo de 2010, un dictamen motivado en el que afirmaba que se habían incumplido tales obligaciones y le instaba a adoptar las medidas necesarias para corregir la situación en el plazo de dos meses.

10 Al seguir sin convencerle la respuesta dada el 19 de julio de 2010 por el Reino Unido, la Comisión interpuso el presente recurso.

11 Mediante auto de 4 de mayo de 2012, el Presidente del Tribunal de Justicia admitió la intervención de Irlanda y del Reino de Dinamarca en apoyo de las pretensiones del Reino Unido.

Sobre el recurso

12 Mediante sus distintas alegaciones, la Comisión formula una única imputación basada en la falta de transposición o, en todo caso, en la transposición incorrecta de los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de la Directiva 2003/35, en la medida en que establecen que los procedimientos judiciales a que se refieren no deben ser excesivamente onerosos (en lo sucesivo, «exigencia de un coste no excesivamente oneroso»).

Alegaciones de las partes

13 En su demanda, la Comisión sostiene que la transposición de una Directiva no puede llevarse a cabo por vía jurisprudencial (sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Irlanda, C-427/07, Rec. p. I-6277, apartados 93 y 94), y que, en todo caso, la jurisprudencia invocada por el Reino Unido no respeta la exigencia de un coste no excesivamente oneroso.

14 En cuanto a la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino Unido contra los argumentos de la Comisión relativos a la definición y a los criterios de apreciación de dicha exigencia, la Comisión alega que no puede estimarse, al haberse abordado ya dichos aspectos necesariamente en el procedimiento administrativo previo, habida cuenta del propio objeto de la imputación formulada. Lo mismo puede decirse de sus argumentos sobre la toma en consideración del elevado importe de los honorarios de abogado.

15 La Comisión alega, a continuación, que la exigencia de un coste no excesivamente oneroso se refiere tanto a los gastos del procedimiento como a los honorarios de abogado del demandante, a los demás gastos a que este último puede estar expuesto así como al conjunto de gastos en que se haya podido incurrir en procedimientos anteriores, y obliga a que todos ellos sean razonablemente previsibles tanto en lo que respecta a si deberán pagarse como a su importe.

16 En cuanto al régimen de las costas y, más concretamente, a la posibilidad de que el juez nacional conceda «medidas de protección en materia de costas» que permitan, en una fase incipiente del procedimiento, limitar el importe de las costas que pudieran deberse, la Comisión considera que, en Inglaterra y en el País de Gales, pese a los criterios de apreciación consagrados por la sentencia de la Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, ([2005] 1 W.L.R 2600), la jurisprudencia sigue siendo contradictoria y generadora de incertidumbre jurídica. Además,

los órganos jurisdiccionales rara vez conceden tales medidas. En lo que atañe a la sentencia de la Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council y otros, de 29 de julio de 2010 ([2010] Civ 1006), pronunciada después de que expirara el plazo fijado en el dictamen motivado mencionado en el apartado 9 de la presente sentencia, la Comisión considera que constituye una evolución favorable pero aún insuficiente, ya que las limitaciones de costas que se obtienen se fijan en la práctica en importes muy elevados y generan controversias anexas que incrementan el coste global del litigio.

17 La facultad de las partes de contratar un seguro no resuelve todas estas dificultades. La Comisión añade que el demandante que haya pactado honorarios condicionados puede sin embargo, si prospera su demanda, verse obligado a pagar gastos de abogado en caso de que se haya concedido al demandado una «limitación recíproca de costas». Además, las medidas de protección en materia de costas en todo caso se conceden sólo para el procedimiento en curso.

18 La Comisión sostiene, por último, que el régimen de las medidas provisionales agrava aún más el incumplimiento de la exigencia de un coste no excesivamente oneroso, por la práctica de los jueces de pedir al demandante compromisos a cambio de la adopción de dichas medidas, que pueden traducirse en elevados costes económicos. La Comisión considera que, si bien tales contrapartidas económicas no son, en sí mismas, contrarias a la Directiva 2003/35, su coste debe ser tenido en cuenta en el análisis.

19 El Reino Unido rebate las alegaciones de la Comisión.

20 Con carácter preliminar, el Reino Unido alega la inadmisibilidad de los argumentos de la Comisión relativos a la definición y a los criterios de apreciación del concepto de «coste excesivamente oneroso», por no haberse mencionado en el procedimiento administrativo previo. Lo mismo sostiene respecto de los argumentos de la Comisión sobre los honorarios de abogado del demandante.

21 El Reino Unido defiende que la transposición de una Directiva puede llevarse a cabo por vía jurisprudencial. En la sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, invocada por la Comisión, el Tribunal de Justicia declaró la existencia de un incumplimiento de las obligaciones de transposición sólo porque la exigencia de un coste no excesivamente oneroso, igualmente controvertida en ese asunto, no se garantizaba suficientemente por la mera facultad discrecional del juez de renunciar a condenar en costas a la parte que perdía el pleito. Otro es el caso del Reino Unido, donde el juez puede adoptar medidas de protección, como las medidas de protección en materia de costas. Este Estado miembro también considera que debe tenerse en cuenta la especificidad de su sistema jurídico, que procede del Derecho consuetudinario y se basa esencialmente en la jurisprudencia y en la regla del precedente.

22 En cuanto al régimen de las costas, el Reino Unido recuerda que las normas procesales civiles, en Inglaterra y en el País de Gales, obligan al juez a adoptar una decisión que pueda garantizar una sentencia «justa», teniendo en cuenta las distintas circunstancias del caso y la necesidad de salvaguardar las finanzas de la autoridad pública.

23 El Reino Unido añade que, en la práctica, la regla de que la parte que pierde el pleito necesariamente está obligada a pagar los gastos de la otra parte se aplica menos que en el pasado, en particular en los asuntos de Derecho medioambiental, y que el juez adopta su decisión al respecto teniendo en cuenta todos los elementos del caso. Además, a menudo en tales litigios el demandante es beneficiario de la asistencia jurídica gratuita y, por ello, no suele ser condenado en costas.

24 El Reino Unido alega que, muy a menudo, las autoridades y organismos públicos vencedores del pleito no solicitan la condena en costas del demandante. Por otra parte, a veces sólo se concede a un organismo público la autorización para interponer un recurso ante instancias superiores con la condición de que corra con los gastos de ambas partes.

25 El Reino Unido añade que, en todo caso, las sentencias de la Court of Appeal «han codificado» los principios que regulan la concesión de una medida de protección en materia de costas, lo que descarta cualquier incertidumbre del demandante al respecto.

26 Por último, según el Reino Unido, el margen de apreciación de que gozan los órganos jurisdiccionales nacionales para tratar una demanda de medidas de protección en materia de costas no sólo es inevitable, sino también deseable, en la medida en que les permite adaptarse a las circunstancias de cada caso.

27 El Reino Unido sostiene además que el elevado nivel de los gastos de abogado viene dado por la naturaleza del sistema jurídico, de tipo acusatorio, en el que la oralidad ocupa un lugar preponderante. En todo caso, debe tenerse en cuenta que la prestación de servicios jurídicos es un mercado libre y competitivo, y que existen varios mecanismos para limitar el nivel de tal coste, como los pactos de honorarios condicionados, tan comunes en la práctica.

28 En cuanto a los compromisos que deben asumirse a cambio de las medidas provisionales, el Reino Unido sostiene que, en un gran porcentaje de litigios medioambientales, el mero hecho de oponerse a la concesión de una autorización suspende, en la práctica, el inicio de las obras o de otras actividades hasta el término del litigio. El demandante puede, además, obtener la concesión de medidas provisionales sin compromisos a cambio cuando sólo dispone de escasos recursos. La posibilidad de pedir dichos compromisos es, en todo caso, conforme con el Derecho de la Unión, con arreglo a la sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415, apartado 32), y la prestación de éstos también participa del respeto del artículo 1 del Primer Protocolo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, relativo a la protección del derecho de propiedad.

29 Irlanda señala que los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para transponer una directiva e insiste en la necesidad de tener en cuenta las características particulares de un sistema de «common law». De este modo, dicho Estado miembro considera que la alegación de la Comisión de que los órganos jurisdiccionales disponen de una facultad «discrecional» cuando se pronuncian sobre las costas no tiene suficientemente en cuenta la regla del precedente, que permite garantizar cierta previsibilidad jurídica.

30 En cuanto al régimen de las costas, Irlanda señala que el artículo 9, apartado 5, del Convenio de Aarhus no obliga a eliminar todos los costes económicos. Además, la posibilidad de condenar en costas a la parte que pierde el pleito garantiza un rigor necesario para evitar que se promuevan procedimientos judiciales abusivos.

31 Según Irlanda, la cuestión de los compromisos a cambio de la adopción de medidas provisionales no pertenece al ámbito de la Directiva 2003/35, al no tratarse de un coste ligado al procedimiento judicial propiamente dicho. Por otra parte, tales medidas han sido expresamente admitidas por el Tribunal de Justicia, remitiéndose también Irlanda, a este respecto, a la sentencia Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest, antes citada. Sin tales compromisos, el juez nacional puede negarse a estimar una demanda de medidas provisionales necesarias para la protección del medio ambiente.

32 El Reino de Dinamarca considera que los Estados miembros son competentes para determinar las formas y los medios de ejecución de la exigencia de un coste no excesivamente oneroso. Añade que tal exigencia sólo se aplica a la primera instancia, ya que el Convenio de Aarhus no da ninguna indicación en materia de recursos o de número de instancias necesarias. Por otra parte, sólo afecta a los costes directamente ligados a la tramitación del litigio, lo que excluye los honorarios por el asesoramiento que el demandante decida solicitar. Por último, tal exigencia es ajena a la cuestión de

la previsibilidad del coste del procedimiento para el demandante desde la presentación de su demanda, y sólo obliga a que, al término del litigio, el coste económico soportado no sea excesivamente oneroso, teniendo en cuenta una evaluación global.

Apreciación del Tribunal de Justicia

33 Según reiterada jurisprudencia, la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente que las disposiciones de ésta se incluyan formal y textualmente en una disposición legal o reglamentaria expresa y específica, siendo suficiente la existencia de un contexto jurídico general, cuando éste garantice efectivamente la plena aplicación de la directiva de forma suficientemente clara y precisa (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, Rec. p. 1661, apartado 23, y Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 54).

34 Concretamente, en caso de que la disposición de que se trate pretenda crear derechos para los particulares, la situación jurídica debe ser suficientemente precisa y clara, y los beneficiarios deben poder conocer la plenitud de sus derechos y, en su caso, prevalerse de ellos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 26 de junio de 2003, Comisión/Francia, C-233/00, Rec. p. I-6625 apartado 76).

35 De este modo, el Tribunal de Justicia ha declarado que una práctica jurisdiccional en cuyo marco los órganos jurisdiccionales tienen simplemente la facultad de renunciar a condenar en costas a la parte cuyas pretensiones sean desestimadas y pueden hacer que la otra parte soporte los gastos realizados por aquélla, por naturaleza, no reviste carácter cierto y no puede responder a las exigencias de claridad y de precisión requeridas para ser considerada una ejecución válida de las obligaciones que resultan de los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de la Directiva 2003/35 (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Irlanda, antes citada, apartado 94).

36 Sin embargo, no puede considerarse que toda práctica jurisprudencial revista carácter incierto y no pueda, por definición, satisfacer tales exigencias.

37 En cuanto a la cuestión de si la jurisprudencia nacional invocada por el Reino Unido permite considerar que dicho Estado miembro cumple la exigencia de un coste no excesivamente oneroso prevista por la Directiva 2003/35, procede examinar sucesivamente las alegaciones de la Comisión sobre el régimen de las costas y sobre las medidas provisionales.

Régimen de las costas

38 En lo que respecta al régimen de las costas, procede, con carácter preliminar, pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta por el Reino Unido.

39 Según reiterada jurisprudencia, si bien el escrito de requerimiento dirigido por la Comisión y el dictamen motivado delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, éste ya no puede ser ampliado, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso, cuando el objeto del litigio no se ha ampliado ni modificado (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Comisión/España, C-358/01, Rec. p. I-13145, apartados 27 y 28).

40 El Tribunal de Justicia ha declarado igualmente que, aun cuando el dictamen motivado debe contener una exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado FUE, el escrito de requerimiento no puede someterse a exigencias de precisión tan estrictas,

ya que éste no podrá consistir, necesariamente, más que en un primer resumen sucinto de las imputaciones. Nada impide, pues, a la Comisión detallar, en el dictamen motivado, las imputaciones que ya formuló de manera más global en el escrito de requerimiento (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/España, antes citada, apartado 29).

41 En el caso de autos, debe señalarse que la cuestión del contenido de la exigencia de un coste no excesivamente oneroso se abordó en el procedimiento administrativo previo, habida cuenta del propio objeto de la imputación, tal como éste figuraba ya en el escrito de requerimiento. Lo mismo sucede, según señala la Comisión, con la toma en consideración, en ese contexto, del coste de los honorarios de abogado, que además constituyen la parte fundamental del coste económico de los procedimientos judiciales en el Reino Unido.

42 Por lo demás, y a mayor abundamiento, de la demanda no se desprende que la Comisión sostenga que tales honorarios, por sí mismos, confieren carácter prohibitivo al procedimiento, tal como afirma el Reino Unido en el apartado 108 de su contestación a la demanda.

43 De ello se deduce que la excepción de inadmisibilidad propuesta por dicho Estado miembro debe desestimarse por infundada.

44 En cuanto a la procedencia de las alegaciones de la Comisión, cabe recordar que la exigencia de un coste no excesivamente oneroso no impide a los órganos jurisdiccionales nacionales pronunciar una condena en costas al término de un procedimiento judicial, siempre que éstas sean de un importe razonable y los gastos soportados por la parte interesada no sean, en su conjunto, demasiado onerosos (véase, en este sentido, la sentencia de 11 abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, apartados 25, 26 y 28).

45 Cuando un órgano jurisdiccional nacional haya de pronunciarse sobre la condena en costas de un particular cuyas pretensiones, como parte demandante en un litigio en materia medioambiental, hayan sido desestimadas o, más en general, cuando se vea obligado a pronunciarse, en una fase anterior del procedimiento, sobre una posible limitación de los costes que puedan cargarse a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas, debe asegurarse de que se cumple la exigencia de un coste no excesivamente oneroso teniendo en cuenta tanto el interés de la persona que desea defender sus derechos como el interés general vinculado a la protección del medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 35).

46 En cuanto a los criterios de apreciación pertinentes, el Tribunal de Justicia ha considerado que, a falta de precisión del Derecho de la Unión, corresponde a los Estados miembros, al adaptar el ordenamiento jurídico interno a una directiva, garantizar la plena eficacia de ésta, disponiendo de una amplia facultad discrecional en cuanto a la elección de los medios (véase en este sentido, en particular, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 37 y la jurisprudencia citada). De ello se deriva que, en relación con los medios con los que se puede alcanzar el objetivo de garantizar una protección judicial efectiva sin un coste excesivo en el ámbito del Derecho del medio ambiente, deben tenerse en cuenta todas las disposiciones del Derecho nacional pertinentes y, en particular, de un sistema nacional de asistencia jurídica gratuita y de un régimen de protección en relación con las costas como el aplicado en el Reino Unido (véase, en este sentido, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 38).

47 Sin embargo, el juez no puede limitar su apreciación a la situación económica del interesado, sino que debe igualmente basarse en un análisis objetivo de la cuantía de las costas, máxime cuando los particulares y las asociaciones deben desde luego desempeñar un papel activo en la defensa del medio ambiente. En esta medida, el coste del procedimiento no debe superar la capacidad financiera del interesado ni resultar, en todo caso, objetivamente poco razonable (véase, en este sentido, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 40).

48 El análisis de la situación económica del interesado no puede sustentarse únicamente en la capacidad financiera objeto de estimación de un demandante «medio», toda vez que tal información puede tener únicamente una relación remota con la situación del interesado (véase, en este sentido, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 41).

49 Por otra parte, el juez 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 éste 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 (véase, en este sentido, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 42 y la jurisprudencia citada), pero también, en su caso, los costes en que ya haya incurrido en instancias anteriores en el mismo litigio.

50 La circunstancia de que el interesado no se haya visto disuadido de ejercitar, en la práctica, su acción no basta por sí sola para considerar que el procedimiento no es excesivamente oneroso para él (véase, en este sentido, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 43).

51 Por último, tal apreciación no puede variar en función de si el órgano jurisdiccional nacional se pronuncia al término de un procedimiento en primera instancia, de un recurso de apelación o de una segunda apelación (véase, en este sentido, la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartado 45).

52 Como resulta de los autos remitidos al Tribunal de Justicia y de los debates en la vista, en Inglaterra y en el País de Gales la Senior Courts Act 1981 prevé, en su artículo 51, que el órgano jurisdiccional de que se trate designará a la parte que deba cargar con las costas del procedimiento y determinará en qué medida. Tal competencia se ejerce según lo dispuesto en el artículo 44.3 del Reglamento de Procedimiento Civil. Por tanto, la decisión sobre las costas será generalmente adoptada por el órgano jurisdiccional de que se trate al término del procedimiento, pero el demandante también puede solicitar una «medida de protección en materia de costas», que le permite obtener, en una fase incipiente del procedimiento, una limitación del importe de las costas que pudieran deberse.

53 Las condiciones de concesión de tal medida se detallan en la sentencia de la Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, antes citada, de la que se desprende que el juez puede conceder una medida de protección en materia de costas en cualquier momento del procedimiento, siempre que esté seguro del interés de las cuestiones planteadas, de que el interés general requiere, además, la resolución de tales cuestiones, de la falta de interés particular del demandante en el resultado del pleito, del nivel de los recursos económicos de este último y de los del demandado, del importe de las costas en que se puede incurrir así como de la cuestión de si el demandante mantendrá o no su recurso en caso de no conceder dicha medida. Reglas similares se aplican también en Gibraltar, Escocia e Irlanda del Norte.

54 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe señalarse, en primer lugar, que el margen de apreciación de que dispone el juez en la aplicación, en un caso particular, del régimen nacional de las costas no puede, en sí mismo, considerarse incompatible con la exigencia de un coste no excesivamente oneroso. Por otra parte, cabe afirmar que la posibilidad de que el juez que conoce del asunto conceda una medida de protección en materia de costas garantiza una mayor previsibilidad del coste del proceso y participa del respeto de tal exigencia.

55 Sin embargo, de los distintos factores expuestos por el Reino Unido y discutidos, en particular, en la vista, no se deduce que el juez nacional esté obligado por una norma jurídica a garantizar que el procedimiento no tiene un coste excesivamente oneroso para el demandante, siendo esto lo único que permitiría considerar que la Directiva 2003/35 ha sido correctamente transpuesta.

56 A este respecto, el mero hecho de que, para comprobar si el Derecho nacional cumple con los objetivos de dicha Directiva, el Tribunal de Justicia se vea obligado a analizar y a apreciar el alcance, ni siquiera pacífico, de distintas decisiones de los órganos jurisdiccionales nacionales y, por tanto, de una jurisprudencia de conjunto, cuando el Derecho de la Unión confiere a los particulares derechos precisos que requieren, para ser efectivos, reglas unívocas, lleva a considerar que la transposición invocada por el Reino Unido no es, en ningún caso, suficientemente clara y precisa.

57 De este modo, las propias condiciones en que el juez nacional resuelve las demandas de protección en materia de costas no permiten garantizar la conformidad del Derecho nacional con la exigencia impuesta por la Directiva 2003/35 por distintos motivos. En primer lugar, la condición, establecida por la jurisprudencia nacional, de que las cuestiones que deben resolverse presenten un interés general, no es adecuada y, aun admitiendo que hubiera sido suprimida por la sentencia de la Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council y otros, antes citada, tal como invoca el Reino Unido, dicha sentencia, posterior a la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, no puede ser tenida en cuenta por el Tribunal de Justicia en el marco del presente procedimiento. Además, y en todo caso, el juez no parece estar obligado a conceder la protección cuando el coste del procedimiento sea objetivamente poco razonable. Por último, tampoco parece concederse la protección cuando sólo está en juego el interés particular del demandante. Estos distintos factores llevan a considerar que las reglas jurisprudenciales aplicadas, en la práctica, no satisfacen la exigencia de un coste no excesivamente oneroso con el alcance que la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, ha precisado para ella.

58 De lo anterior también se desprende que dicho régimen jurisprudencial no permite garantizar al demandante una previsibilidad razonable ni en cuanto a si deberá pagar las costas del procedimiento judicial que promueve ni en lo que se refiere a su cuantía, cuando dicha previsibilidad parece tan necesaria en los procedimientos judiciales en el Reino Unido, ya que, tal como reconoce dicho Estado miembro, conllevan elevados honorarios de abogados.

59 Además, el Reino Unido admite explícitamente, en el apartado 70 de su escrito de contestación a la demanda, que antes de la sentencia de la Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council y otros, antes citada, los principios que regulaban las medidas de protección en materia de costas no eran conformes en todos sus aspectos con el Derecho de la Unión.

60 En cuanto a la alegación formulada por la Comisión de que el régimen de protección en materia de costas tampoco es conforme con el Derecho de la Unión por cuanto las medidas de protección de costas conllevan una «limitación recíproca de las costas» que permite a la autoridad pública demandada, si pierde el pleito, limitar su responsabilidad económica, reduciendo indirectamente la protección conferida por un pacto de honorarios, cabe recordar que corresponde a la Comisión, en un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, demostrar la existencia del incumplimiento alegado. Es ella quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en ninguna presunción (véase, en particular, la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Comisión/Alemania C-600/10, apartado 13 y la jurisprudencia citada).

61 Ahora bien, en el caso de autos, la Comisión se limitó a afirmar en su dictamen motivado que, en el supuesto de que el juez nacional conceda tal limitación recíproca de costas, el demandante puede verse obligado a pagar una parte de sus honorarios de abogado, sin ofrecer más precisiones sobre las condiciones de aplicación de esta práctica ni sobre sus consecuencias económicas.

62 Por consiguiente, debe considerarse que la alegación de la Comisión está insuficientemente fundamentada para poder ser examinada.

63 Hecha esta salvedad, procede por tanto considerar fundadas, en lo esencial, las alegaciones de la Comisión sobre el régimen de las costas en el Reino Unido.

Compromisos asumidos a cambio de la concesión de medidas provisionales

64 En cuanto al régimen de los compromisos asumidos a cambio de las medidas provisionales exigidos por el juez, que consisten principalmente, según se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, en exigir al demandante que se comprometa a reparar el perjuicio que podría resultar de una medida provisional si finalmente no se considerara fundado el derecho que protege, cabe recordar que el carácter prohibitivo del coste de un procedimiento, en el sentido de los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de la Directiva 2003/35, se refiere a la totalidad de los costes económicos ocasionados por la participación en el procedimiento judicial, de manera que debe apreciarse globalmente, teniendo en cuenta todos los gastos soportados por la parte interesada (véase la sentencia Edwards y Pallikaropoulos, antes citada, apartados 27 y 28), sin perjuicio del abuso de derecho que pudiera existir.

65 Además, según jurisprudencia consolidada, el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho de la Unión debe estar facultado para adoptar medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 2013, Križan y otros, C-416/10, apartado 107 y la jurisprudencia citada), en particular en el ámbito del Derecho medioambiental (véase la sentencia Križan y otros, antes citada, apartado 109).

66 En consecuencia, la exigencia de un coste no excesivamente oneroso también se aplica a los costes económicos generados por medidas a las que el juez nacional puede supeditar la concesión de medidas cautelares en el marco de litigios comprendidos en el ámbito de los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de la Directiva 2003/35.

67 Hecha esta salvedad, las condiciones en que el juez nacional concede tales medidas provisionales sólo entran, en principio, en el ámbito del Derecho nacional, con los límites de los principios de equivalencia y efectividad. La exigencia de un coste no excesivamente oneroso no puede interpretarse en el sentido de que se opone *a priori* a la aplicación de una garantía financiera como los compromisos que se imponen a cambio de la concesión de dichas medidas, cuando ésta viene establecida por el Derecho nacional. Lo mismo puede decirse de las consecuencias económicas que, según dicho Derecho, podrían resultar, en su caso, de un recurso abusivo.

68 En cambio, corresponde al juez que resuelve al respecto cerciorarse de que el riesgo económico que de ello resulta para el demandante también está incluido en los distintos costes generados por el proceso, cuando dicho juez aprecia que el procedimiento no tiene un coste excesivamente oneroso.

69 Por tanto, debe señalarse que de los autos remitidos al Tribunal de Justicia no se desprende que la exigencia de un coste no excesivamente oneroso vincule al juez nacional en este ámbito con toda la claridad y precisión requeridas. En efecto, el Reino Unido se limita a afirmar que, en la práctica, en los litigios relativos al Derecho medioambiental no siempre se exigen compromisos a cambio de la concesión de medidas provisionales y éstos no se piden a los demandantes con escasos recursos.

70 En cuanto a la alegación del Reino Unido de que la limitación de los compromisos exigidos a cambio de la concesión de medidas provisionales podría dar lugar a una violación del derecho de propiedad, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que tal derecho no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe considerarse respecto de su función en la sociedad. Por consiguiente, pueden imponerse restricciones al ejercicio de este derecho, siempre y cuando respondan efectivamente a objetivos de interés general y no constituyan, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (véase en este sentido, la sentencia Križan y otros, antes citada, apartado 113 y la jurisprudencia citada). La protección del medio ambiente forma parte de dichos objetivos y, por tanto, puede justificar una restricción al uso del derecho de propiedad (véase también, en este sentido, la sentencia Križan y otros, antes citada, apartado 114 y la jurisprudencia citada).

71 En consecuencia, también procede acoger la alegación de la Comisión de que el sistema de los compromisos exigidos a cambio de la concesión de medidas provisionales puede constituir un factor adicional de incertidumbre e imprecisión por lo que respecta al cumplimiento de la exigencia de un coste no excesivamente oneroso.

72 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede señalar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2003/35, al no haber transpuesto correctamente los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de dicha Directiva, en la medida en que éstos establecen que los procedimientos judiciales a que se refieren no deben tener un coste excesivamente oneroso.

Costas

73 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino Unido y haber sido, en esencia, desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas. Conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, Irlanda y el Reino de Dinamarca cargarán con sus propias costas.

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

1) **Declarar que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo, al no haber transpuesto correctamente los artículos 3, punto 7, y 4, punto 4, de dicha Directiva, en la medida en que éstos establecen que los procedimientos judiciales a que se refieren no deben tener un coste excesivamente oneroso.**

2) **Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El Reino de Dinamarca e Irlanda cargarán con sus propias costas.**

Firmas