Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 14 de enero de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Convenio de Aarhus — Artículo 9, apartados 2 y 3 — Acceso a la justicia — Inexistencia de acceso a la justicia para el público distinto del público interesado — Admisibilidad del recurso supeditada a la participación previa en la toma de decisiones»

En el asunto C-826/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el rechtbank Limburg (Tribunal de Primera Instancia de Limburgo, Países Bajos), mediante resolución de 21 de diciembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de diciembre de 2018, en el procedimiento entre

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

y

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

con intervención de:

Sebava BV,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader, y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de enero de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de LB, por la Sra. A. Hanssen;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

– en nombre de Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht y Stichting Leefbaar Buitengebied, por el Sr. M. H. Middelkamp;

– en nombre del College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, por el Sr. L. M. C. Cloodt, advocaat;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. A. M. de Ree, M. Bulterman y C. S. Schillemans y el Sr. J. M. Hoogveld, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Nymann-Lindegren y las Sras. M. S. Wolff y P. Z. L. Ngo, en calidad de agentes;

– en nombre de Irlanda, por las Sras. M. Browne y G. Hodge y el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. N. Butler, SC, y la Sra. C. Hogan, BL;

– en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg y A. Falk, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y M. Noll-Ehlers y la Sra. L. Haasbeek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de julio de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 9, apartado 2, 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, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de sendos litigios en los que LB, una persona física, por una parte, y Stichting Varkens in Noord, Stichting Dierenrecht y Stichting Leefbaar Buitengebied, asociaciones para la protección de los derechos de los animales, por otra, se enfrentan al College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Ayuntamiento de Echt-Susteren, Países Bajos), en relación con un permiso concedido por dicho ayuntamiento a Sebava BV para construir una instalación destinada a la cría de cerdos.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El decimoctavo considerando del Convenio de Aarhus expresa la voluntad de que el público, incluidas las organizaciones, tenga acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley.

4 El artículo 2 de dicho Convenio, cuyo epígrafe es «Definiciones», estipula, 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».

5 A tenor del apartado 5 de dicho artículo 2, por «público interesado» se entiende «el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones». Ese apartado 5 precisa que, «a los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el Derecho interno».

6 El artículo 3, apartado 5, del Convenio de Aarhus establece que las disposiciones de este no menoscabarán el derecho de las Partes a seguir aplicando o a adoptar, en lugar de las medidas previstas por dicho Convenio, medidas que garanticen un acceso más amplio a la información, una mayor participación del público en la toma de decisiones y un acceso más amplio a la justicia en materia medioambiental.

7 El artículo 6 del Convenio de Aarhus, con el epígrafe «Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas», establece lo siguiente, en sus apartados 1 a 10:

«1. Cada Parte:

a) aplicará las disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el anexo I;

[…]

2. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. Las informaciones se referirán en particular a:

a) la actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;

b) la naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse;

c) la autoridad pública encargada de tomar la decisión;

d) el procedimiento previsto, incluidas, en los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:
   i) la fecha en que comenzará el procedimiento,
   ii) las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo,
   iii) la fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista,
   iv) la autoridad pública a la que quepa dirigirse para obtener informaciones pertinentes y ante la que se hayan depositado esas informaciones para que el público pueda examinarlas,
   v) la autoridad pública o cualquier otro organismo público competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas,
   vi) la indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que estén disponibles;

e) el hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación del impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente.

3. Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 más arriba y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

4. Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

5. Cada Parte debería, si procede, alentar a cualquiera que tenga el propósito de presentar una solicitud de autorización a identificar al público afectado, a informarle del objeto de la solicitud que se propone presentar y a entablar un debate con él al respecto antes de presentar su solicitud.

6. Cada Parte exigirá a las autoridades públicas competentes que obren de forma que el público interesado pueda consultar cuando lo pida y cuando el derecho interno lo exija, de forma gratuita, en cuanto estén disponibles, todas las informaciones que ofrezcan interés para la toma de decisiones a que se refiere el presente artículo que puedan obtenerse en el momento del procedimiento de participación del público, sin perjuicio del derecho de las Partes a negarse a divulgar determinadas informaciones con arreglo al artículo 4, apartados 3 y 4. Las informaciones pertinentes comprenderán como mínimo y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4:

a) una descripción del emplazamiento y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta, incluida una estimación de los residuos y de las emisiones previstos;

b) una descripción de los efectos importantes de la actividad propuesta sobre el medio ambiente;

c) una descripción de las medidas previstas para prevenir o reducir esos efectos, en particular las emisiones;

d) un resumen no técnico de lo que precede;

e) una sinopsis de las principales soluciones alternativas estudiadas por el autor de la solicitud de autorización, y

f) de conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de conformidad con el apartado 2 más arriba.

7. El procedimiento de participación del público preverá la posibilidad de que el público someta por escrito o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

8. Cada Parte velará por que, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público.

9. Cada Parte velará también por que, una vez adoptada la decisión por la autoridad pública, el público sea rápidamente informado de ella siguiendo el procedimiento apropiado. Cada Parte comunicará al público el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en que dicha decisión se basa.

10. Cada Parte velará por que, cuando una autoridad pública reexamine o actualice las condiciones en que se ejerce una actividad mencionada en el apartado 1, las disposiciones de los apartados 2 a 9 del presente artículo se apliquen *mutatis mutandis* y como corresponda.»

8 El artículo 9 del Convenio de Aarhus, que lleva como epígrafe «Acceso a la justicia», establece en sus apartados 2 a 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.

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

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

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

9 El anexo I del Convenio de Aarhus, titulado «Lista de actividades a que se refiere el artículo 6, apartado 1, letra a)», se refiere, en su apartado 15, letra c), a las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 750 plazas para cerdas de vientre.

Derecho neerlandés

10 En virtud del artículo 1:2 de la Algemene wet bestuursrecht (Ley General de Derecho Administrativo; en lo sucesivo, «Awb»), se entenderá por «interesado» toda persona «directamente afectada en sus intereses por una decisión».

11 Del artículo 3.10 de la Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (Ley por la que se establecen disposiciones generales de Derecho medioambiental; en lo sucesivo, «Wabo») se desprende que la sección 3.4 de la Awb, relativa al «procedimiento preparatorio público uniforme» (en lo sucesivo,

«procedimiento preparatorio»), debe aplicarse al adoptar una autorización medioambiental relativa a actividades de construcción y de modificación de instalaciones en el sentido del artículo 2.1, apartado 1, letras a) y e), de la Wabo.

12 En el marco de dicho procedimiento, el artículo 3.12 de la Wabo establece que toda persona puede formular observaciones respecto del proyecto de decisión.

13 Según el artículo 6:13 de la Awb, únicamente los interesados que hayan presentado observaciones durante el procedimiento preparatorio podrán interponer recurso contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento, a no ser que razonablemente no se les pueda reprochar no haber intervenido. Además, solo serán admisibles las imputaciones formuladas contra aquellos aspectos de la decisión impugnada contra los que se hubieran presentado objeciones durante el procedimiento de adopción.

14 Del artículo 8:1 de la Awb se desprende que solamente los interesados podrán interponer recurso contra las decisiones administrativas ante un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo.

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

15 El 13 de octubre de 2016, Sebava solicitó al Ayuntamiento de Echt-Susteren una autorización para la ampliación y modificación de una pocilga sita en Koningsbosch (Países Bajos), con los fines de construir un nuevo establo para 855 cerdas de cría vacías y gestantes; sustituir, en los establos existentes, 484 cerdas jóvenes por 125 cerdas gestantes, y construir un cobertizo para cerdas de cría.

16 Dicha solicitud se sometió al procedimiento preparatorio, en el que la autoridad competente adopta un proyecto de decisión relativo a la solicitud de autorización, sobre el que pueden presentarse observaciones.

17 En este contexto, el Ayuntamiento de Echt-Susteren decidió que no era necesario un informe de impacto ambiental.

18 Esta decisión, así como un ejemplar del expediente de notificación y otros documentos anexos, fueron puestos a disposición del público en el ayuntamiento para su consulta. Se publicó un anuncio en el *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Boletín Oficial del Reino de los Países Bajos) en el que se indicaba que dicha decisión debía considerarse un acto preparatorio, en el sentido del Derecho neerlandés, y que, por lo tanto, no podía ser objeto de recurso administrativo o judicial, a no ser que perjudicara directamente los intereses de un «interesado». La solicitud de autorización y el anuncio del proyecto de permiso se publicaron también en el *Gemeenteblad van Echt-Susteren* (Boletín Municipal de Echt-Susteren).

19 Mediante decisión de 28 de septiembre de 2017, el Ayuntamiento de Echt-Susteren concedió la autorización medioambiental solicitada.

20 LB y Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht y Stichting Leefbaar Buitengebied interpusieron ante el rechtbank Limburg (Tribunal de Primera Instancia de Limburgo, Países Bajos) sendos recursos de anulación contra dicha autorización.

21 En lo que atañe al recurso interpuesto por LB, el órgano jurisdiccional remitente estima que debe declararse su inadmisibilidad, porque LB no reúne los requisitos para ser considerada «interesado», en el sentido del Derecho administrativo neerlandés, pues no vive cerca del proyecto controvertido en el litigio principal, sino a una veintena de kilómetros de él, por lo que no sufre personalmente las repercusiones medioambientales de ese proyecto. El órgano jurisdiccional remitente indica que la

profesión de veterinaria de LB no basta para que pueda reconocerse un interés personal y que las demás actividades y cualidades que invocó fueron alegadas de manera extemporánea, una vez expirado el plazo para recurrir.

22 El órgano jurisdiccional remitente añade que el recurso de LB podría declararse inadmisible también debido a que la demandante no presentó objeciones contra dicho proyecto durante el procedimiento preparatorio.

23 LB sostiene que debe reconocérsele la condición de «interesado», en el sentido del Derecho neerlandés, y que no se le puede reprochar razonablemente no haber presentado observaciones durante el procedimiento preparatorio, habida cuenta de las irregularidades cometidas en este. En particular, no se había indicado que el proyecto se refería a la ampliación de una pocilga y solo se invitó a los «interesados» a presentar observaciones.

24 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la conformidad con el Convenio de Aarhus de la limitación del acceso a la justicia únicamente a los «interesados», en el sentido del Derecho nacional.

25 Se pregunta, en particular, si el artículo 9, apartado 2, de dicho Convenio debe interpretarse en el sentido de que exige que personas que, como LB, no son consideradas «interesados», en el sentido del Derecho nacional, y que tampoco forman parte del «público interesado», en el sentido del Convenio de Aarhus, puedan, no obstante, como miembros del «público», en el sentido de dicho Convenio, invocar ante los tribunales las posibles violaciones de los derechos que les confiere el artículo 6, apartados 3 y 7, a 9, de este, que se refiere al «público» y no solo al «público interesado».

26 Por lo que respecta a las asociaciones de protección del medio ambiente, demandantes en los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente considera que son «interesados», en el sentido del Derecho nacional, dado que el bienestar y la protección de los animales forman parte de su objeto estatutario y ha quedado suficientemente acreditado que ejercen actividades concretas a tal fin.

27 No obstante, dicho órgano jurisdiccional considera que debe declararse la inadmisibilidad del recurso de estas asociaciones por no haber intervenido en el procedimiento preparatorio.

28 Sin embargo, se pregunta si este requisito de admisibilidad respeta el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus.

29 También se pregunta sobre la conformidad con esta disposición de la norma de Derecho neerlandés que dispone que son inadmisibles las imputaciones que no se refieran a los aspectos del proyecto de resolución impugnados en el marco del procedimiento preparatorio.

30 En estas circunstancias, el rechtbank Limburg (Tribunal de Primera Instancia de Limburgo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que se opone a que el [“]público[”] (toda persona) quede enteramente excluido del derecho de acceso a la justicia en la medida en que no sea el [“]público interesado[”] ([“]interesados[”])?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

2) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que de él se desprende que el ["]público["] (toda persona), en caso de supuesta vulneración de los requisitos procesales y derechos de participación aplicables a dicho público, en los términos recogidos en el artículo 6 de dicho Convenio, debe tener acceso a la justicia?

¿Tiene alguna relevancia a este respecto que el ["]público interesado["] (interesados) tenga en ese momento acceso a la justicia y pueda además formular reclamaciones en cuanto al fondo ante los tribunales?

3) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que se opone a que el acceso a la justicia del ["]público interesado["] (interesados) se supedite a la participación en el sentido del artículo 6 de dicho Convenio?

En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión prejudicial:

4) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional que impide recurrir judicialmente una resolución al ["]público interesado["] (interesados) al que razonablemente se le puede reprochar no haber formulado objeciones contra (partes del) proyecto de resolución?

En caso de respuesta negativa a la cuarta cuestión prejudicial:

5) ¿Corresponde enteramente al órgano jurisdiccional nacional pronunciarse, sobre la base de las circunstancias del asunto, en cuanto a qué debe entenderse con la expresión "al que razonablemente se le puede reprochar", o bien el órgano jurisdiccional está obligado a tener en cuenta a tal respecto determinadas garantías del Derecho de la Unión?

6) ¿Hasta qué punto será distinta la respuesta que se dé a las cuestiones prejudiciales [tercera a quinta] en lo que respecta al ["]público["] (toda persona), en la medida en que este no sea el ["]público interesado["] (interesados)?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

31 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus se oponen a que los miembros del «público» a que se refiere el artículo 2, apartado 4, de dicho Convenio no tengan acceso como tales a la justicia, a los efectos de impugnar una decisión que esté comprendida en el ámbito de aplicación de su artículo 6.

32 Con carácter preliminar, es preciso señalar que el proyecto controvertido en los litigios principales está comprendido en el ámbito de aplicación del Convenio de Aarhus.

33 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente se refiere acertadamente al artículo 6, apartado 1, letra a), de dicho Convenio, en relación con su anexo I, apartado 15, que menciona las instalaciones destinadas a la cría intensiva de cerdos que dispongan de más de 750 plazas para cerdas de vientre, en cuyo procedimiento de autorización puede participar el «público interesado».

34 En virtud del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus, cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, y de conformidad con el objetivo de conceder al «público interesado» un amplio acceso a la justicia, por que los miembros de este que tengan un interés suficiente o, en su caso, que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Derecho nacional imponga tal condición, puedan interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para impugnar la legalidad de cualquier decisión que esté comprendida en el ámbito del artículo 6 de dicho Convenio y, si el Derecho interno lo prevé, de otras disposiciones pertinentes del Convenio.

35 Los participantes en la fase escrita ante el Tribunal de Justicia han destacado acertadamente que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus se refiere únicamente al «público interesado», que se define en el artículo 2, apartado 5, de dicho Convenio como el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. Esta última disposición precisa que, a los efectos de dicha definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el Derecho interno.

36 Por lo tanto, el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus no tiene por objeto conferir un derecho de recurso contra las decisiones y demás actos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 6 de este, relativos a los proyectos que sean objeto de una participación del público en la toma de decisiones, al público en general, sino garantizar este derecho únicamente a los miembros del «público interesado» que cumplan determinados requisitos.

37 Esta interpretación se ve corroborada por la estructura del artículo 9 del Convenio de Aarhus, ya que el apartado 3 de dicho artículo establece, por su parte, un régimen de acceso a la justicia más limitado para los miembros del «público» en general, reflejando así el sistema establecido por dicho Convenio, que establece expresamente una distinción entre el «público» en general y el «público interesado» por un acto o una operación.

38 De este modo, se prevén derechos procesales específicos para los miembros del público interesado, los cuales, en principio, son los únicos llamados a participar en la toma de decisiones, en la medida en que forman parte del círculo de las personas —que corresponde a los Estados miembros determinar razonablemente y de conformidad con el objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia— sobre las que el acto o la operación proyectados tienen o pueden tener repercusiones.

39 Es cierto que el artículo 6 del Convenio de Aarhus utiliza en varias ocasiones el término «público». No obstante, de un análisis global de este artículo se desprende que solo se aplica al «público interesado», es decir, el único cuya participación en la toma de decisiones es necesaria.

40 En efecto, si bien las disposiciones que figuran en el artículo 6, apartado 2, letra d), incisos ii) y iv), de dicho Convenio se refieren específicamente a información relativa al «público», de dicho artículo 6, apartado 2, párrafo primero, se desprende explícitamente que el derecho de información que consagra se garantiza únicamente al «público interesado».

41 Además, al indicar que se establecerán plazos razonables para informar al público de conformidad con el artículo 6, apartado 2, del Convenio de Aarhus y para que dicho público se prepare y participe efectivamente a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones, el artículo 6, apartado 3, de dicho Convenio confirma que las diferentes etapas del procedimiento de participación del público son aplicables únicamente al público interesado.

42 Por otra parte, si bien el artículo 6, apartados 4 y 7, de dicho Convenio menciona también al «público», el único objetivo de estas disposiciones es fijar las condiciones concretas del procedimiento de participación, a saber, el momento en que debe organizarse dicho procedimiento y la forma precisa de dicha participación, y no definir el alcance del derecho del público a participar en los procedimientos de que se trata.

43 Este análisis se ve corroborado por el hecho de que un derecho a participar en la toma de decisiones no puede ser efectivo sin que el interesado disponga además del derecho a ser informado del proyecto y del procedimiento previsto, así como del derecho de acceso a los documentos de información, que, sin embargo, solo se reconocen explícitamente a los miembros del «público interesado» en el artículo 6, apartados 2 y 6, del Convenio de Aarhus.

44 Cabe señalar también que una interpretación del artículo 6 del Convenio de Aarhus diferente de la indicada en el apartado 39 de la presente sentencia, al ampliar necesariamente el acceso a la justicia a todo el «público» para poder invocar los derechos derivados de dicho artículo, tendría el efecto de privar de eficacia a la distinción entre los regímenes de acceso a la justicia previstos respectivamente en los apartados 2 y 3 del artículo 9 de dicho Convenio.

45 Habida cuenta de todas estas consideraciones, procede estimar que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus tiene precisamente por objeto garantizar únicamente al «público interesado» que reúna determinados requisitos el acceso a un órgano jurisdiccional para impugnar un acto o una decisión comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 6 de dicho Convenio.

46 De ello resulta, sin perjuicio de las comprobaciones fácticas que incumben al órgano jurisdiccional remitente, que una persona como LB, que no forma parte del «público interesado» en el sentido del Convenio de Aarhus, no puede alegar que se ha infringido el artículo 9, apartado 2, de dicho Convenio por habérsele negado el acceso a la justicia en el asunto principal.

47 Sin embargo, el acceso de tal persona a la justicia debería estar sujeto a un régimen diferente, si la legislación nacional de un Estado miembro concediese al público un derecho más amplio a participar en la toma de decisiones, en particular el derecho a ser informado sobre un proyecto de manera eficaz y oportuna, como se permite en el artículo 3, apartado 5, del Convenio de Aarhus, según el cual las Partes en el referido Convenio pueden adoptar en su legislación nacional medidas más favorables que las previstas en dicho Convenio, tales como medidas que garanticen una mayor participación del público en la toma de decisiones a que se refiere el artículo 6 de dicho Convenio.

48 En tal caso, los recursos judiciales interpuestos sobre la base de esas medidas estarían comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, que establece que, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 del mismo artículo, cada Parte en dicho Convenio 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.

49 De este modo, los recursos contemplados en el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio pueden estar sujetos a «criterios», lo que significa que los Estados miembros pueden aprobar normas de tipo procedimental relativas a los requisitos necesarios para interponer tales recursos, en virtud de la facultad de apreciación que les ha sido conferida a los expresados efectos (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 86).

50 Ahora bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el derecho de recurso previsto en dicha disposición resultaría privado de toda eficacia si, como consecuencia de la imposición de tales criterios, se negara todo derecho de recurso a determinadas categorías de «miembros del público» (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de diciembre de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, apartados 46 y 48, y de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros, C-197/18, EU:C:2019:824, apartado 34).

51 De ello se deduce que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus se opone a que los miembros del «público», en el sentido del Convenio, no puedan tener acceso alguno a la justicia para invocar derechos de participación en la toma de decisiones más amplios, que pudiera conferirles el Derecho medioambiental nacional de un Estado miembro.

52 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que los miembros del «público» a que se refiere el artículo 2, apartado 4, de dicho Convenio no tengan acceso como tales a la justicia a los efectos de impugnar una decisión que esté comprendida en el ámbito de aplicación de su artículo 6. En cambio, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio se opone a que esas personas no puedan tener acceso a la justicia para invocar derechos de participación en la toma de decisiones más amplios, que pudiera conferirles únicamente el Derecho medioambiental nacional de un Estado miembro.

Cuestiones prejudiciales tercera a sexta

53 Habida cuenta de los litigios principales y de la respuesta dada a las dos primeras cuestiones, procede estimar que las cuestiones tercera a sexta versan sobre el recurso de organizaciones no gubernamentales que forman parte del «público interesado» a que se refiere el artículo 2, apartado 5, del Convenio de Aarhus y que está comprendido en el ámbito del artículo 9, apartado 2, de este, así como sobre el recurso de un miembro del «público» a que se refiere el artículo 2, apartado 4, de dicho Convenio y que está comprendido en el ámbito del artículo 9, apartado 3, del Convenio.

54 Por consiguiente, procede considerar que, mediante sus cuestiones tercera a sexta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y su artículo 9, apartado 3, se oponen a que la admisibilidad de recursos judiciales interpuestos, respectivamente, por organizaciones no gubernamentales que forman parte del «público interesado» y por un miembro del «público», al amparo del artículo 6 de dicho Convenio, en lo que respecta a dichas organizaciones, y del Derecho medioambiental de un Estado miembro, en lo que atañe a ese miembro del «público», se supedite a que hayan participado en el procedimiento preparatorio de la decisión impugnada, a no ser que razonablemente no se les pueda reprochar no haber intervenido. Dicho órgano jurisdiccional pretende que se dilucide también si estas disposiciones se oponen a que solo sean admisibles las imputaciones formuladas contra los mismos aspectos de la decisión impugnada contra los que el demandante hubiera presentado objeciones durante dicho procedimiento.

55 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los miembros del «público interesado», en el sentido del Convenio de Aarhus, deben poder ejercer un recurso judicial contra los actos a que se refiere el artículo 9, apartado 2, de dicho Convenio, con independencia del papel que hayan desempeñado en la tramitación de la solicitud y que las Partes en dicho Convenio no pueden, por lo tanto, disponer la inadmisibilidad de tal recurso porque el demandante haya participado en el procedimiento de adopción de la decisión impugnada y haya podido presentar su punto de vista en ese momento [véase, en este sentido, en lo que respecta a las disposiciones similares 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 (DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), la sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, apartados 38 y 39].

56 La participación en el procedimiento de toma de decisiones medioambientales en las condiciones establecidas en el referido Convenio es, en efecto, distinta y tiene una finalidad diferente al recurso jurisdiccional, pudiendo este último, en su caso, ejercerse contra la decisión adoptada al término de dicho procedimiento, de manera que esa participación carece de incidencia sobre los requisitos de ejercicio de tal recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, apartado 38).

57 Además, por lo que respecta, en particular, a las asociaciones de protección del medio ambiente, es preciso recordar que el artículo 9, apartado 2, párrafo segundo, frases segunda y tercera, del Convenio de Aarhus establece que debe considerarse que las organizaciones no gubernamentales que cumplan las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5, de dicho Convenio tienen un interés suficiente o bien derechos que pueden ser lesionados, según que la legislación nacional recurra a uno u otro de estos requisitos de admisibilidad.

58 Por último, es preciso señalar que el objetivo de garantizar un «amplio acceso a la justicia» previsto en el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus y el respeto del efecto útil de esta disposición no quedarían garantizados por una normativa que condicionase la admisibilidad de un recurso interpuesto por una organización no gubernamental en función del papel que hubiera podido o no desempeñar en la fase de participación en el procedimiento de toma de decisiones, siendo así que esa fase no tiene el mismo objeto que el ejercicio de un recurso jurisdiccional y la apreciación que haga tal organización de un proyecto puede, además, evolucionar según el resultado de dicho procedimiento (véase, en este sentido la sentencia de 15 de octubre de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, apartados 38, 39 y 48).

59 De lo anterior resulta que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus se opone a que la admisibilidad de los recursos judiciales a que se refiere, interpuestos por organizaciones no gubernamentales que forman parte del «público interesado», en el sentido del Convenio de Aarhus, se supedite a que estas hayan participado en el procedimiento de toma de decisiones que condujo a la adopción de la decisión impugnada.

60 La circunstancia de que, en virtud del Derecho nacional controvertido en el asunto principal, este requisito no se aplique cuando no pueda reprocharse razonablemente a estas organizaciones no haber participado en ese procedimiento no puede justificar una solución diferente, puesto que el incumplimiento del requisito de participación previa basta, en principio, para impedir a dichas organizaciones recurrir por vía judicial.

61 En cambio, la solución sería diferente si el recurso fuera interpuesto por un miembro del «público» sobre la base de derechos de participación en el procedimiento de toma de decisiones más amplios, conferidos únicamente por el Derecho medioambiental nacional de un Estado miembro.

62 En tal caso, como se desprende del apartado 48 de la presente sentencia, procedería aplicar el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, que regula de manera más flexible el margen de maniobra de las Partes de dicho Convenio.

63 Así pues, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que esta disposición no se opone, en principio, en cuanto a los recursos a que se refiere, a que la admisibilidad de estos esté supeditada al requisito de que el demandante haya formulado sus objeciones oportunamente ya en fase administrativa, puesto que dicha norma puede facilitar que los puntos controvertidos sean identificados con mayor rapidez y, en su caso, se resuelvan durante el procedimiento administrativo de suerte que ya no sea necesario un recurso judicial (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, apartados 88 a 90).

64 En tales circunstancias, pese al hecho de que tal requisito constituye, como requisito previo para la interposición de los recursos judiciales, una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva a efectos del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), el Tribunal de Justicia ha considerado que puede estar justificado conforme al artículo 52, apartado 1, de esta, si está establecido por la ley, respeta el contenido esencial de ese derecho, es necesario, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, y responde efectivamente a objetivos

de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (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 90).

65 Pues bien, en el caso de autos, con independencia de la cuestión de si procede aplicar el artículo 47 de la Carta a un recurso judicial que solo se refiere a los derechos de participación en el procedimiento de toma de decisiones más amplios conferidos únicamente por el Derecho nacional, resulta que, en cualquier caso, se cumplen los requisitos enunciados en el apartado anterior.

66 En efecto, de la resolución de remisión se desprende que el requisito de admisibilidad de un recurso basado en la participación previa en el procedimiento de toma de decisiones está establecido por una ley en el sentido del artículo 47 de la Carta. Este requisito respeta, además, el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra dicho artículo, puesto que no desvirtúa el derecho como tal, sino que se limita a imponer un trámite procesal más para que pueda ejercerse (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, apartado 64). Por otra parte, responde al objetivo de interés general recordado en el apartado 63 de la presente sentencia y no existe una desproporción manifiesta entre tal objetivo y los inconvenientes eventualmente ocasionados por la obligación de participar en el procedimiento preparatorio de la decisión impugnada (véase, este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, apartados 66, 67 y 69).

67 La circunstancia de que este requisito no se aplique cuando no pueda reprocharse razonablemente al demandante no haber participado en el procedimiento de toma de decisiones respeta, además, la exigencia de proporcionalidad, ya que se aprecia en función de las circunstancias del caso.

68 Por último, no parece necesario determinar si el artículo 9, apartados 2 y 3, del Convenio de Aarhus se opone a que solo puedan invocarse judicialmente imputaciones relativas a los mismos aspectos de la decisión impugnada contra los que los demandantes formularon objeciones en dicho procedimiento, ya que, en cualquier caso, los demandantes en el asunto principal no participaron en el procedimiento preparatorio.

69 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a sexta que el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la admisibilidad de los recursos judiciales a que se refiere, interpuestos por organizaciones no gubernamentales que forman parte del «público interesado», al que hace referencia el artículo 2, apartado 5, de dicho Convenio, se supedite a la participación de esas organizaciones en el procedimiento preparatorio de la decisión impugnada, aunque este requisito no se aplique cuando no se les pueda reprochar razonablemente no haber participado en él. En cambio, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio no se opone a que la admisibilidad de un recurso judicial al que se refiere se supedite a la participación del demandante en el procedimiento preparatorio de la decisión impugnada a no ser que razonablemente no se le pueda reprochar, atendiendo a las circunstancias del asunto, no haber intervenido en dicho procedimiento.

Costas

70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

1) **El artículo 9, apartado 2, 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, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que los miembros del «público» a que se refiere el artículo 2, apartado 4, de dicho Convenio no tengan acceso como tales a la justicia a los efectos de impugnar una decisión que esté comprendida en el ámbito de aplicación de su artículo 6. En cambio, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio se opone a que esas personas no puedan tener acceso a la justicia para invocar derechos de participación en la toma de decisiones más amplios, que pudiera conferirles únicamente el Derecho medioambiental nacional de un Estado miembro.**

2) **El artículo 9, apartado 2, 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, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que la admisibilidad de los recursos judiciales a que se refiere, interpuestos por organizaciones no gubernamentales que forman parte del «público interesado», al que hace referencia el artículo 2, apartado 5, de dicho Convenio, se supedite a la participación de esas organizaciones en el procedimiento preparatorio de la decisión impugnada, aunque este requisito no se aplique cuando no se les pueda reprochar razonablemente no haber participado en él. En cambio, el artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio no se opone a que la admisibilidad de un recurso judicial al que se refiere se supedite a la participación del demandante en el procedimiento preparatorio de la decisión impugnada a no ser que razonablemente no se le pueda reprochar, atendiendo a las circunstancias del asunto, no haber intervenido en dicho procedimiento.**

Firmas