

**EL TJUE NIEGA EL DERECHO DE LAS ONGS
A CONTROLAR LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS
DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS CONFORME
AL CONVENIO DE AARHUS**

Comentario de la sentencia del Tribunal de Justicia
(Gran Sala) de 13 de enero de 2015, asuntos acumulados
c-404/12 p y c-405/12 p, Consejo y Comisión/Stichting
Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe

TERESA FAJARDO DEL CASTILLO*

RESUMEN: En su sentencia de 13 de Enero de 2015, la Gran Sala del Tribunal de Justicia ha anulado la sentencia del Tribunal General en el asunto Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe/Comisión, que había reconocido la capacidad de las ONGs para controlar la legalidad de los actos administrativos de alcance general adoptados por las instituciones de la Unión Europea en materia de medio ambiente. El Tribunal de Justicia ha aplicado su interpretación más restrictiva del efecto directo a las disposiciones del Convenio de Aarhus para negar a las ONGs medioambientales los mecanismos de control de la actividad de las instituciones de la Unión. También ha afirmado que el artículo 9.3 de Convenio no puede ser invocado para apreciar la legalidad de un Reglamento comunitario referido exclusivamente a las instituciones de la Unión, en la medida en que, en el estado de desarrollo del Derecho de la Unión, los procedimientos administrativos o judiciales nacionales de control competen en esencia al Derecho de los Estados miembros.

PALABRAS CLAVE: Convenio de Aarhus; Reglamento de Aarhus; ONGs; concepto de acto administrativo; procedimiento de revisión interno; control de los actos y omisiones de las instituciones de la UE.

* Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada.

THE ECJ DENIES NGOS' CAPACITY TO REVIEW LEGALITY OF THE EU
INSTITUTIONS' ACTS IN LIGHT OF THE AARHUS CONVENTION
Comment to the ECJ Judgment of 15.1.2014 (Grand Chamber), 13 January 2015,
Council of the European Union and European Commission./Stichting Natuur
en Milieu and Pesticide Action Network Europe

ABSTRACT: In its judgment of 13 January 2015, the Grand Chamber of the Court of Justice annulled the judgment of the General Court in Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe / Commission that had recognized the ability of NGOs to monitor the legality of administrative acts of general application adopted by the institutions of the EU. The Court applied its most restrictive interpretation on direct effect to the provisions of the Aarhus Convention to deny the mechanisms to control the activity of the institutions of the Union to environmental NGOs. It held that Article 9.3 of the Convention cannot be invoked to challenge the legality of a Community regulation referring exclusively to the EU institutions because national administrative or judicial procedures as EU law now stands, fall primarily within the scope of Member State law.

KEY WORDS: Aarhus Convention; Aarhus Regulation; NGOs; administrative act definition; internal review procedure; access to administrative or judicial procedures; control of acts and omissions by European institutions.

LA CJUE ANNULE UN JUGEMENT DU TRIBUNAL GENERAL ET NIE LE DROIT
DES ONGS A CONTROLER LA LEGALITE DES ACTES DES INSTITUTIONS
EUROPEENNES A L'EGARD DE LA CONVENTION D'AARHUS
Commentaire de l'arrêt de la CJUE du 13/01/2015 (Grande Chambre),
Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe,
affaires jointes C 404/12 P et C 405/12 P

RÉSUMÉ: Dans son arrêt du 13 Janvier 2015, la Grande Chambre de la Cour de justice a annulé le jugement du Tribunal Général dans le cas Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe / Commission qui avait reconnu la capacité des ONG pour surveiller la légalité des actes administratifs de portée générale adoptés par les institutions de l'Union européenne. La Cour a appliqué son interprétation plus restrictive de l'effet direct aux dispositions de la Convention d'Aarhus pour nier aux ONG environnementales les mécanismes de contrôle de l'activité des institutions de l'Union. Elle a également dit que l'article 9.3 de la Convention ne peut être invoquée pour apprécier la légalité d'un règlement communautaire visant exclusivement les institutions de l'UE, dans la mesure où, les procédures administratives ou juridictionnelles nationales, en l'état actuel du droit de l'Union, relèvent d'ailleurs essentiellement du droit des États membres.

MOTS CLÉS: Convention d'Aarhus; Règlement d'Aarhus; demande de réexamen interne; notion d'acte administratif; contrôle des actes ou omissions des institutions de l'UE.

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONVENIO DE AARHUS Y LAS OBLIGACIONES QUE DE ÉL SE DERIVAN PARA LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA.—III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL DE 14 DE JUNIO DE 2012.—IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 13 DE ENERO DE 2015.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Sentencia de la Gran Sala del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2015¹ en los asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12 P² anula la sentencia del Tribunal General de la UE en el asunto *Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe/Comisión*³ y ya ha sido considerada por las ONGs medioambientales europeas como una ocasión perdida para el reconocimiento de su capacidad para controlar la legalidad de los actos administrativos de alcance general adoptados por las instituciones de la Unión Europea en materia de medio ambiente.⁴ El Alto Tribunal ha anulado la sentencia del

¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de Enero de 2015 en los Asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12, Consejo y Comisión/*Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe*, EU:C:2015:5.

² Existe una gran similitud entre esta sentencia y la sentencia de 13 de enero de 2015, en los Asuntos acumulados C 401/12 P a C 403/12 P, Consejo y otros/*Vereniging Milieu-defensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, EU:C:2015:4, en la medida en que en ambos casos se plantea la cuestión de si se puede invocar directamente el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus en el marco de un recurso de anulación a los efectos del control de legalidad previsto en el artículo 10 del Reglamento de Aarhus. No obstante, en la sentencia que analizamos se plantea la cuestión de si, al adoptar el Reglamento nº 149/2008, la Comisión actuó en ejercicio de poderes legislativos en el sentido del artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, del Convenio de Aarhus, lo que permitiría excluir dicho Reglamento del ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del referido Convenio y, por tanto, del ámbito de aplicación del artículo 10, apartado 1, del Reglamento de Aarhus.

³ Véase la Sentencia de 14 de junio de 2012, T 338/08, *Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe/Comisión*, EU:T:2012:300.

⁴ Desde el día de su publicación las ONGs medioambientales se han pronunciado muy negativamente sobre esta sentencia, así por ejemplo EEB consideró que «Today's European Court of Justice rulings on a number of cases related to the EU's implementation of the

Tribunal General que había dado un paso decisivo en esta dirección al llevar a cabo una interpretación del concepto de acto administrativo conforme a los objetivos del Convenio de Aarhus⁵ y declarar contrario a dicho Convenio el artículo 10 del Reglamento (CE) nº 1367/2006 relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus 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. El Consejo y la Comisión Europea recurrieron en casación contra esta sentencia por considerar que ésta no sólo supone un cambio jurisprudencial importante sino porque sus posibles desarrollos futuros y su extensión a otros sectores distintos al medio ambiente serían muy problemáticos. Por su relevancia, haremos referencia a esta sentencia del Tribunal General como paso previo al análisis de la sentencia de la Gran Sala que la anula.

Aarhus Convention are a sorry step backwards for environmental democracy, public accountability and access to justice with respect to the EU institutions at a time when the EU needs to be proving its democratic credentials. For many, it will confirm the existence of a serious democratic deficit in the EU institutions», véase EEB, [EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU] «ECJ rulings a setback for environmental democracy», 13.1.2015, en internet en <http://www.eeb.org/EEB/index.cfm/news-events/news/ecj-rulings-a-setback-for-environmental-democracy/> Véase igualmente Geert VAN CALSTER, «Court of Justice dismisses Vereniging Milieudéfense in air quality appeal. Aarhus not always the jawbreaker in judicial review», 14.01.2015, disponible en internet <http://gavclaw.com/tag/joined-cases-c%E2%80%919140412-p-and-c%E2%80%919140512-p/>; JUSTICE & ENVIRONMENT, «Green law group frustrated by EU Court judgment limiting access to justice», 15.1.2015, disponible en internet en http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2015/Press%20Release%201%20of%202015%20CJEU%20Dutch%20judgment_final.pdf, Juan José PERNAS GARCÍA, «Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 13 de enero de 2015, Asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12 P, Consejo de la Unión Europea y Comisión Europea/ Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe», *Actualidad Jurídica Ambiental*, nº de 24 de febrero de 2015, disponible en <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-union-europea-paises-bajos-convenio-de-aarhus/>.

⁵ Sobre la Convención de Aarhus existe una amplísima bibliografía de la que cabe mencionar: Marc PALLEMAERTS (Ed.), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, The Avosetta Series 9, Europa Law Publishing, 2011, Antoni PIGRAU SOLÉ (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Ed. Atelier, Barcelona, 2008; Anaïs BERTHIER y Ludwig KRÄMER, *The Aarhus Convention: Implementation and compliance in EU law*, The European Union Aarhus Centre, ClientEarth, 2015.

II. EL CONVENIO DE AARHUS Y LAS OBLIGACIONES QUE DE ÉL SE DERIVAN PARA LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es parte del Convenio de Aarhus sobre el Acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente desde 2005⁶. Entre las obligaciones que establece este Convenio cabe destacar las previstas en su artículo 9.3 que son exigibles tanto a las autoridades nacionales de los Estados miembros como a las instituciones de la Unión y que establece que «*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.*»⁷ Desde el momento de su firma, la

⁶ La Unión Europea y la mayoría de sus Estados miembros firmaron el Convenio de Aarhus el 25 de junio de 1998 y se adhirió a él el 17 de febrero de 2005, Decisión 2005/370/CE, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, 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 (DO L 124, de 17.05.2005, p. 1).

⁷ Los apartados 1 y 2 de este artículo 9 del Convenio de Aarhus estipulan lo siguiente:

«1. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que toda persona que estime que su 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.

Las decisiones finales adoptadas en virtud del presente apartado 1 serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones. Los motivos que las justifiquen se indicarán por escrito, por lo menos cuando se deniegue el acceso a la información en virtud de este apartado.

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

Unión ya había expresado la importancia que atribuía a que el Convenio de Aarhus se aplicara a las instituciones de la Unión y no sólo a las instituciones de sus Estados miembros.⁸ Para ello,⁹ la UE adoptó el Reglamento (CE) nº 1367/2006 relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus 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 ambiente¹⁰, (el

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.»

⁸ Así se afirma que «Fully supporting the objectives pursued by the Convention and considering that the European Community itself is being actively involved in the protection of the environment through a comprehensive and evolving set of legislation, it was felt important not only to sign up to the Convention at Community level but also to cover its own institutions, alongside national public authorities», disponible en la página web <http://www.unece.org/pp/ratification.htm>. Este texto es reproducido por Marc PALLEMAERTS, «Access to Environmental Justice at EU level», en Marc PALLEMAERTS (Ed.), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, The Avosetta Series 9, Europa Law Publishing, 2011, p. 273.

⁹ El artículo 1, apartado 1 dispone que «El presente Reglamento tiene el objetivo de contribuir a la aplicación de las obligaciones derivadas del [Convenio de Aarhus], mediante el establecimiento de normas para aplicar las disposiciones de dicho Convenio a las instituciones y organismos comunitarios, en particular por los siguientes medios:[...] d) otorgar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel comunitario, con arreglo a las condiciones establecidas en el presente Reglamento».

¹⁰ Reglamento (CE) nº 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus 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 (*DO L 264*, p. 13).

Reglamento de Aarhus en adelante).¹¹ El considerando 18 de este Reglamento precisa que «El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus establece el acceso a procedimientos judiciales o a otros procedimientos de revisión para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del Derecho medioambiental. Las disposiciones en materia de acceso a la justicia deben ser compatibles con lo dispuesto en el Tratado [de la Unión]. En este contexto, procede que el presente Reglamento se aplique exclusivamente a las acciones y omisiones de las autoridades públicas.» Sin embargo, el Convenio de Aarhus no da una definición de acciones y omisiones de las autoridades públicas si bien su artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, excluye de su ámbito de aplicación a las «autoridades públicas» que actúan «en ejercicio de poderes judiciales o legislativos». Por ello, los actos de las autoridades públicas que hayan sido adoptados en ejercicio de poderes legislativos no están sujetos a los procedimientos previstos en el artículo 9.3 del Convenio, tan sólo estarían sujetos a ellos los actos de carácter administrativo. A este respecto, el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus define el concepto de «acto administrativo» como «cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo». Para el control de estas medidas de carácter administrativo y de alcance individual, el artículo 10 del Reglamento¹² establece un procedimiento de revisión interna de los actos

¹¹ Sobre el Reglamento puede consultarse Jan Hans JANS, 'Did Baron von Münchhausen ever visit Aarhus? Some critical remarks on the proposal for a regulation on the Application of the provisions of the Aarhus convention to ec institutions and Bodies', in Richard MACRORY (ed.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law; A High Level of Protection?*, Europa Law Publishing, Groningen, 2006, p. 474-489; Mariolina ELIANTONIO, *Towards an ever dirtier Europe?: How the Lisbon Treaty did not improve the standing of NGOs to challenge EU environmental measures*, paper presented at the conference Advanced Issues of European Law, 9th session, 10-16 April 2011, Dubrovnik, Croatia; Marc PALLEMAERTS, *Compliance by the European Community with its obligations on access to justice as a party to the Aarhus Convention*, Institute For European Environmental Policy, London/Brussels 2009; Nicolas DE SADELEER and Gerhard ROLLER, *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGO's: Empirical Findings and Legal Appraisal*, Europa Law Publishing, Groningen 2005; Teall CROSSEN, Veronique NIESSEN, 'NGO Standing in the European Court of Justice – Does the Aarhus Regulation Open the Door?', *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol. 16, p. 332-340.

¹² El artículo 10 del Reglamento establece que «1. Cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 podrá efectuar una solicitud

—y omisiones— administrativos que dispone que «Cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 podrá efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto.» Serían estas disposiciones del Reglamento de Aarhus en suma las que llevarían a cabo la transposición de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus para las instituciones de la Unión Europea, si bien las ONGs medioambientales y una parte de la doctrina han considerado que estas disposiciones y el procedimiento de revisión interna no son acordes con el Convenio por distintas razones, entre ellas: por el carácter restrictivo del concepto de acto impugnado, por ser responsable del procedimiento de revisión interna la institución que adopta el acto¹³ o por no haber ninguna disposición relativa a la participación de los particulares en la revisión interna.¹⁴ La primera de estas razones es objeto de las sentencias del Tribunal General y del Alto Tribunal que aquí analizamos. Por otra parte, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus también ha expresado dudas sobre la observancia por parte de la Unión de los requisitos recogidos en el artículo 9, apartado 3, del Convenio debido a la restrictiva jurisprudencia del TJUE que hasta ahora ha negado el acceso a la justicia de la ONGs y a que la UE no ha compensado esta limitación de los derechos del Convenio con un procedimiento administrativo de revisión adecuado.¹⁵

de revisión interna ante la institución u organismo comunitario que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho ambiental o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto. La petición se hará por escrito en un plazo máximo de seis semanas a partir de la adopción, notificación o publicación del acto administrativo, tomándose como referencia la más tardía de estas tres fechas o, en caso de supuesta omisión, de seis semanas a partir de la fecha en que se haya requerido la adopción del acto administrativo. En la solicitud se expondrán los motivos de la revisión.»

¹³ Así, BERTHIER y KRAMER consideran que «Moreover, the fairness of procedures suggests that a different institution or body to that which took the original decision should decide on the internal review measure. Otherwise, the same body whose decision is attacked by the request for internal review, decides on it. This is not a 'fair' procedure. It follows from this that the internal review procedure under Article 10 of Regulation 1367/2006 is not in compliance with Article 9.3 and 4 Aarhus Convention», *op. cit.*, 2015p. 72

¹⁴ Véase Ralph HALLO, *¿En qué medida ha aplicado la UE el Convenio de Aarhus?*, Informe elaborado para la Oficina Europea de Medio ambiente, EBB, 2007, p. 67.

¹⁵ Así en su Comunicación de 14 de abril de 2011, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus concluyó que «Without prejudicing the forthcoming examination of

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la UE ha interpretado de forma claramente asimétrica las obligaciones que se derivan para los Estados miembros de las que corresponderían a las instituciones europeas en la observancia de los derechos previstos en el Convenio de Aarhus a nivel nacional¹⁶ y a nivel de las instituciones europeas. Esta asimetría queda muy clara en la sentencia de la Gran Sala por el modo en que aborda la naturaleza de las obligaciones internacionales derivadas de un convenio internacional siguiendo su jurisprudencia previa en los casos Fediol y Nakajima¹⁷ pero de modo distinto a como lo hiciera en su Sentencia del Oso Pardo, en la que el Tribunal de Justicia aplicó el principio de interpretación conforme a los objetivos del Convenio de Aarhus como podremos contrastar.

III. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL DE 14 DE JUNIO DE 2012

En su Sentencia de 14 de junio de 2012¹⁸, el Tribunal General respondió favorablemente al recurso de anulación presentado por las ONGs medioam-

the Aarhus Regulation and any other relevant internal administrative review procedure (cf. para. 10), the Committee is also convinced that if the examined jurisprudence of the EU Courts on access to justice were to continue, unless fully compensated for by adequate administrative review procedures, the Party concerned would fail to comply with article 9, paragraph 3, of the Convention. However, since this conclusion is based on court cases that were initiated before the entry into force of the Convention and since the Committee is not examining the Aarhus Regulation or any other internal administrative review procedure, the Committee does not make a finding of non-compliance by the Party concerned with article 9, paragraph 3, of the Convention in this case»; véase Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication (Accc/C/2008/32 (Part I) Concerning Compliance by the European Union, ACCC/C/2008/32 (UE), disponible en internet en <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/DRF/C32Findings27April2011.pdf>, epígrafe 88.

¹⁶ Sobre esta cuestión véase Jonas EBBESSON, «Access to Justice at the National Level. Impact of the Aarhus Convention and European Union Law» en Marc PALLEMAERTS (Ed.), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, The Avosetta Series 9, Europa Law Publishing, 2011, pp. 245-269.

¹⁷ Sentencias del Tribunal de Justicia Fediol/Comisión, 70/87, EU:C:1989:254 y Nakajima/Consejo, C 69/89, EU:C:1991:186.

¹⁸ Sentencia de 14 de junio de 2012, asunto T 338/08, Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe/Comisión, EU:T:2012:300.

bientales Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, anulando dos decisiones de la Comisión¹⁹, de 1 de julio de 1998 que declaraban la inadmisibilidad de las solicitudes de revisión interna presentadas por dichas ONGs y que tenían por objeto que la Comisión revisara su Reglamento (CE) n° 149/2008, de 29 de enero de 2008, por el que se establecen los límites máximos de residuos para los productos que figuran en el anexo I de dicho Reglamento.²⁰ En opinión de la Comisión, estas solicitudes no podían ser aceptadas por ser el Reglamento (CE) n° 149/2008 un acto legislativo de alcance general y haber sido adoptado en virtud de su poder legislativo, por lo que habría quedado excluido del procedimiento de revisión interna previsto para los actos administrativos de alcance individual en el artículo 10 del Reglamento de Aarhus. Las ONGs demandantes se opondrán a esta calificación de actos legislativos mantenida por la Comisión y sostendrán que las decisiones impugnadas son de carácter administrativo, y además, alegarán que el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de Aarhus, al restringir el concepto de actos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, es contrario a

¹⁹ En ambas decisiones, la Comisión señalaba que «Su solicitud de revisión interna se presentó con arreglo al título IV del Reglamento [...] n° 1367/2006 [...]. Dicho Reglamento [...] establece que una solicitud de revisión interna debe cumplir determinados requisitos relativos, en particular, a la naturaleza del acto administrativo, que debe responder a la definición que figura en el artículo 2, apartado 1, letra g), del propio Reglamento. Esta disposición limita el concepto de acto administrativo a «cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo». En su escrito, ustedes dan a entender que el Reglamento n° 149/2008 es un acto administrativo susceptible de ser objeto de una revisión interna. La Comisión no puede admitir esta interpretación. El Reglamento n° 149/2008 se basa en los artículos 5, apartado 1, 21, apartado 1, y 22, apartado 1, del Reglamento n° 396/2005 y establece, para toda la Unión Europea, los [LMR] de plaguicidas aplicables a todos los operadores del sector de la alimentación. Por eso, el Reglamento n° 149/2008 no puede ser considerado una medida de alcance individual ni tampoco, como señalan en su escrito, un conjunto de decisiones. Por consiguiente, la Comisión considera inadmisibile su solicitud de revisión interna del Reglamento n° 149/2008. En caso de desacuerdo con la presente respuesta, se les permite plantear el asunto ante el Defensor del Pueblo Europeo o ante el Tribunal General [...], siempre que su queja o recurso cumpla los requisitos establecidos en el artículo 195 CE o 230 CE, según el caso», véase el apartado 4 de la Sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2012.

²⁰ Véase el Reglamento (CE) n° 149/2008, de 29 de enero de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de los anexos II, III y IV que estipulan límites máximos de residuos para los productos que figuran en el anexo I de dicho Reglamento (DO L 58, p. 1).

dicha disposición del Convenio, alegación que el Tribunal General considerará una excepción de ilegalidad de la que dependerá la decisión final de su sentencia.

El Tribunal General resolverá la discrepancia respecto a la naturaleza del Reglamento (CE) nº 149/2008 teniendo en cuenta que según la jurisprudencia, para determinar el alcance de un acto, el juez de la Unión no puede contentarse con la denominación oficial del acto, sino que debe tener en cuenta, en primer lugar, su objeto y su contenido y en segundo lugar, si la medida tiene alcance general porque se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos en relación con categorías de personas contempladas de forma general y abstracta. Por ello, el Tribunal General afirmará que el Reglamento (CE) nº 149/2008 tiene carácter general. Pasará entonces a conocer del segundo motivo del recurso de anulación de las ONGs relativo a la falta de validez del artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 1367/2006 en la medida en que limita el concepto de «actos» del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus únicamente a los actos administrativos de alcance individual según son definidos en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento y entenderá el Tribunal general que dicho motivo constituye una excepción de ilegalidad en el sentido del artículo 241 del TCE.

El Tribunal General sí acogerá la excepción de ilegalidad que se formula contra el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de Aarhus tras adoptar una interpretación novedosa de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus. Tras convenir que «el juez de la Unión sólo puede examinar la validez de una disposición de un reglamento en relación con un Tratado internacional si la naturaleza y el sistema de éste no se oponen a ello y si sus disposiciones son, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas,»²¹ sostendrá que cabe aplicar en este caso una excepción a dichas condiciones dado que «[el] reglamento tiene por objeto aplicar una obligación impuesta por [el] Tratado internacional a las instituciones de la Unión.»²² Y por

²¹ Apartado 53 de la Sentencia del Tribunal General: «Según la jurisprudencia, el juez de la Unión sólo puede examinar la validez de una disposición de un reglamento en relación con un Tratado internacional si la naturaleza y el sistema de éste no se oponen a ello y si sus disposiciones son, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas (sentencias del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C 308/06, EU:C:2008:312, apartado 45, y de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión, C 120/06 P y C 121/06 P, EU:C:2008:476, apartado 110)».

²² Apartado 54 de la Sentencia del Tribunal General: «Sin embargo, en el supuesto de que la Comunidad tenga el propósito de cumplir una obligación particular asumida en

ello, el Tribunal General examinará la validez del artículo 10 del Reglamento de Aarhus cuya ilegalidad alegan las demandantes a la luz del artículo 9, apartado 3 del Convenio de Aarhus, «lo que implica determinar si cabe interpretar que el concepto de «actos» que figura en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus se limita a las «medida[s] de alcance individual.»²³ Primero, el Tribunal General determinará que la Comisión no actuó en el ejercicio de poderes legislativos²⁴ cuando adoptó el Reglamento nº 149/2008 sino que a la vista de las disposiciones en virtud de las cuales adoptó dicho Reglamento, considerará que la Comisión actuó en el ejercicio de su poder ejecutivo.²⁵ De esta manera, el Tribunal General acepta la reivindicación de las ONGs medioambientales que impugnaban la validez del Reglamento de Aarhus por su lectura restrictiva de los derechos reconocidos por el Convenio y, en especial, el que les permitiría solicitar la anulación de un acto administrativo de alcance general adoptado por la Comisión europea.

El Tribunal General distingue entre los conceptos de acto administrativo individual²⁶ y de actos administrativos con alcance general, habiendo quedado éstos excluidos de la capacidad de impugnación de la ONGs porque la

el marco de un acuerdo internacional o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas de dicho acuerdo, corresponderá al Tribunal de Justicia controlar la legalidad del acto de que se trate en relación con las normas de ese acuerdo [véanse en este sentido, por lo que respecta al Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, las sentencias del Tribunal de Justicia de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo, C 149/96, EU:C:1999:574, apartado 49; de 30 de septiembre de 2003, Biret International/Consejo, C 93/02 P, EU:C:2003:517, apartado 53, y de 1 de marzo de 2005, Van Parys, C 377/02, EU:C:2005:121, apartado 40; véanse asimismo en este sentido, por lo que respecta al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en lo sucesivo, «GATT»), las sentencias del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 1989, Fediol/Comisión, 70/87, EU:C:1989:254, apartados 19 a 22, y de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo, C 69/89, EU:C:1991:186, apartado 31. Así, «el juez de la Unión debe poder controlar la legalidad de un reglamento en relación con un Tratado internacional, sin verificar previamente si se cumplen los requisitos que se formulan en el apartado 53 *supra*, cuando dicho reglamento tiene por objeto aplicar una obligación impuesta por dicho Tratado internacional a las instituciones de la Unión.»

²³ Véase el apartado 59 de la Sentencia del Tribunal General.

²⁴ Véase el apartado 64 de la Sentencia del Tribunal General.

²⁵ Véase el apartado 65 de la Sentencia del Tribunal General.

²⁶ Así el Tribunal General señalará que «El concepto de acto administrativo que figura en esta disposición se define en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento nº 1367/2006 como una medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución de la Unión y que surte efecto jurídicamente vinculante y externo».

interpretación ofrecida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia había considerado que los actos de alcance general son siempre los adoptados en ejercicio de los poderes judiciales o legislativos, y que por ello no estaban cubiertos por el Artículo 9.3 del Convenio. La aportación de la sentencia del Tribunal General radica en considerar que los actos de alcance general no son necesariamente actos adoptados por una autoridad pública en el ejercicio de su poder judicial o legislativo.²⁷

Pasa a continuación el Tribunal General a interpretar el artículo 10 del Reglamento de Aarhus a la luz de los objetivos del Convenio de Aarhus²⁸ y concluirá que «un procedimiento de revisión interna que afectase únicamente a las medidas de alcance individual tendría un alcance muy limitado, en la medida en que los actos adoptados en materia de medio ambiente son, en la mayor parte de los casos, actos de alcance general. Pues bien, en vista de la finalidad y del objeto del Convenio de Aarhus, tal limitación no está justificada.»²⁹ Desestimará igualmente las alegaciones del Consejo relativas al artículo 230 del TCE.³⁰

El Tribunal General³¹ también tendrá en cuenta la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus³², elaborada para el Centro regional del medio ambiente

²⁷ Véase el apartado 78 de la Sentencia del Tribunal General.

²⁸ Véanse los apartados 74 y 75 de la Sentencia del Tribunal General.

²⁹ Apartado 76 de la Sentencia del Tribunal General.

³⁰ Señalando el Tribunal General que «con independencia del alcance de la medida objeto de la revisión interna del artículo 10 del referido Reglamento, deben cumplirse en todo caso los requisitos de admisibilidad del artículo 230 CE en el supuesto de que se interponga un recurso ante los órganos jurisdiccionales de la Unión». Véanse los apartados 80 a 82 de la Sentencia del Tribunal General.

³¹ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa: «The Aarhus Convention: An Implementation Guide», 2ª ed., 2013. Véase igualmente Andry ANDRUSEVYCH, Thomas ALGE y Clemens KONRAD (eds.): *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2ª ed., RACSE, L'viv, 2011.

³² El Abogado General cita jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia en esta dirección, así señala que «En la sentencia del asunto *Fish Legal* y *Shirley*, dictada recientemente, el Tribunal de Justicia se ha referido incluso de forma sistemática a dicha Guía al interpretar 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 medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, en relación con el Convenio de Aarhus. Pues bien, la Guía explica y recomienda una interpretación amplia de los requisitos de acceso a la justicia de conformidad con la letra y el espíritu del Convenio de Aarhus. Efectivamente, por lo que se refiere a las acciones que pueden someterse a control, de la Guía se desprende que la ciudadanía tiene derecho a reaccionar jurídicamente

para Europa del Este y Central, que «corroborar la conclusión de que, cuando adoptó el Reglamento nº 149/2008, la Comisión no actuó en el ejercicio de sus poderes legislativos», señalando que aunque «dicha guía no tiene valor jurídico [...] nada impide al Tribunal inspirarse en ella para interpretar el artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus.»³³

En última instancia, el gran paso del Tribunal General es preservar el efecto útil del artículo 9 del Convenio en su aplicación a las instituciones de la UE, como ya antes lo hubiera hecho el Tribunal de Justicia en el caso del Oso Pardo respecto a su aplicación a los Estados miembros. De esta manera, la jurisprudencia de la UE habría pasado a converger con la postura adoptada por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus que ha expresado dudas sobre el cumplimiento por parte de la Unión de los requisitos recogidos en el artículo 9, apartado 3, del Convenio, ya que según su criterio «las partes contratantes no pueden incorporar o mantener criterios tan estrictos que surtan el efecto de impedir que las ONGs impugnen acciones u omisiones que infrinjan disposiciones nacionales relativas a la defensa del medio ambiente».³⁴

Esta sentencia del Tribunal General, de haberse consolidado, habría conseguido dotar de sentido al procedimiento de revisión previsto en el Reglamento de Aarhus y así cumplir con las grandes expectativas depositadas en el sistema jurisdiccional europeo³⁵ y en su capacidad para transformar esta herramienta

ante las infracciones del Derecho medioambiental nacional incluso «con independencia de que estén o no vinculadas con la información al público y el derecho a la participación que garantiza el Convenio», véanse las Conclusiones del Abogado General.

³³ Véase el apartado 65 de la Sentencia del Tribunal General. El apartado 66 añade además que «según la referida guía (página 42), «no se considerará que la Comisión actúa en el «ejercicio de poderes judiciales o legislativos»» en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus. Por tanto, se le considera autoridad pública en el sentido del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.»

³⁴ Véase la Comunicación ACCC/C/2008/32 (UE), <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/DRF/C32Findings27April2011.pdf>.

³⁵ Así PALLEMAERTS señaló que «Only rigorous judicial review would be capable of turning the internal review procedure into a meaningful instrument, but, although EU courts have not yet had the opportunity to rule on any case arising directly from the application of the Aarhus Regulation, there are indications in the case-law that, due to the wording of the relevant provisions of the Regulation and the established case-law on the relevant provisions Treaty provisions, even judicial review may not achieve the result consistent with the Aarhus Convention which the EU legislature claimed to be pursuing in passing the Aarhus Regulation», Marc PALLEMAERTS, «Access to Environmental Justice at EU Level. Has the ‘Aarhus Regulation’ Improved the Situation?», en Marc

considerada inútil por la estrechez del concepto de acto administrativo individual al que se limitaba su aplicación. Sin embargo, los Servicios jurídicos del Consejo³⁶ y la Comisión³⁷ consideraron necesario recurrir contra ella preocupados más por las consecuencias políticas y jurídicas que pudieran derivarse de su consolidación que por la argumentación jurídica impugnada, porque haría posible invocar el Reglamento de Aarhus para controlar la validez de las decisiones de alcance general de la Comisión y con ello, se generarían expectativas en sectores distintos del ambiental, de manera que agentes económicos y particulares impugnarían las decisiones de alcance general adoptadas por la Comisión en ejercicio de sus poderes reglamentarios.³⁸

IV. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 13 DE ENERO DE 2015

En sus recursos de casación contra la sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2012,³⁹ el Consejo y la Comisión solicitan al Tribunal de Jus-

PALLEMAERTS (Ed.), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, The Avosetta Series 9, Europa Law Publishing, 2011, p. 310.

³⁶ Véase la Nota informativa del Servicio Jurídico del Consejo dirigida al COREPER sobre las sentencias del Tribunal General relativas a la Convención de Aarhus, *Doc. 12664/12*, de 18 de julio de 2012.

³⁷ Véase Commission Decision of 18.7.2012 on the submission of an appeal before the Court of Justice, *Doc. C(2012) 5069 final*.

³⁸ Exactamente el Servicio Jurídico del Consejo considera que «The General Court appears to have adopted a very broad interpretation of the Fediol/Nakajima conditions. Such a broad interpretation may be contrasted with the usual approach of the Union's judiciary, which is to apply the Fediol/Nakajima conditions restrictively, as an exception to the principle that individuals may not directly rely on international law provisions which have no direct effect. The General Court's broad interpretation of Fediol/Nakajima may turn out to have significant repercussions, well beyond the case at issue. It might indeed pave the way to challenges by individuals and economic operators against Union legislation (not only in the field of environmental policy but also in other policy spheres) wherever such legislation specifically refers to international commitments of the Union», *Doc. 12664/12*, ap. 12, p. 5. La Comisión señala que «Failure to challenge the General Court's ruling on this point would lead to the administrative review procedure being applied to many acts which fall outside the scope of the Aarhus Convention», *Doc. C(2012) 5069 final*, ap. 8, p. 3.

³⁹ Las ONGs solicitaron una adhesión a la casación para sostener que el Tribunal General había incurrido en la sentencia recurrida en un error de Derecho al no reconocer un

ticia que anule la sentencia recurrida y desestime en su totalidad el recurso de las ONGs demandantes en primera instancia señalando como primer motivo que el Tribunal General cometió un error de Derecho al estimar que el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus puede ser invocado a efectos de apreciar la conformidad con esta disposición del artículo 10.1, del Reglamento de Aarhus. El Consejo apunta además como segundo motivo que en cualquier caso el Tribunal General cometió un error de Derecho en la interpretación del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus al considerar que el Reglamento de Aarhus no era compatible con éste. La Comisión, por su parte, alega como segundo motivo que el Tribunal General cometió un error de Derecho al estimar que la adopción del Reglamento nº 149/2008 no suponía el ejercicio de poderes legislativos en el sentido del artículo 2.2, párrafo segundo, del Convenio de Aarhus.

El Alto Tribunal examinará a la luz de estos recursos de casación la posición sostenida por el Tribunal General en su sentencia que, gracias a una interpretación amplia de las sentencias Fediol y Nakajima⁴⁰ y teniendo en cuenta los objetivos y la finalidad del Convenio de Aarhus, le llevaría a afirmar que el juez de la Unión debe proceder al control de la legalidad de un Reglamento en relación con un acuerdo internacional cuando dicho Reglamento tiene por objeto cumplir una obligación impuesta por dicho acuerdo internacional a las instituciones de la Unión.⁴¹

Tanto la Comisión como el Consejo⁴² van a realizar alegaciones para refutar la interpretación amplia de la jurisprudencia Fediol y Nakajima ofreci-

efecto directo al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus pero el Alto Tribunal denegará su adhesión ya que con ella «no [pretendían] en realidad otra cosa que una sustitución de la motivación en lo que atañe al análisis de la invocabilidad del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus», apartado 31 de la Sentencia del Tribunal de Justicia.

⁴⁰ Sentencias del Tribunal de Justicia Fediol/Comisión, 70/87, EU:C:1989:254, apartados 19 a 22, y Nakajima/Consejo, C 69/89, EU:C:1991:186, apartado 31.

⁴¹ Véase el apartado 54 de la Sentencia del Tribunal General.

⁴² Para justificar la presentación de su recurso de casación el Servicio Jurídico del Consejo había criticado el razonamiento del Tribunal General por considerarlo «potencialmente abierto a la crítica» por el modo en que suscita la cuestión del examen de la legalidad de los actos de la Unión —en este caso el Reglamento Aarhus— a la luz de los convenios internacionales de los que es parte la Unión. A este respecto el Servicio Jurídico del Consejo reivindica la jurisprudencia previa del Alto Tribunal que niega tal posibilidad si no se dan dos condiciones, las que ya aplicara en el caso *Oso Pardo* para negar el efecto directo de las disposiciones de la Convención de Aarhus. Véase la Nota informativa del Servicio Jurídico del Consejo dirigida al COREPER sobre las sentencias del Tribunal General relativas a la Convención de Aarhus, *Doc. 12664/12*, de 18 de julio de 2012.

da por el Tribunal General y, en particular, ambos rechazarán que pueda aplicarse la excepción que prevé al Convenio de Aarhus ya que la consideran sólo aplicable en el marco jurídico del GATT y de la OMC. También rechazan que el Tribunal General no dé razones suficientes para justificar la aplicación de dicha excepción al Artículo 9.3 del Convenio de Aarhus. Consideran por otra parte que no caben paralelismos con el caso Fediol en la medida en que en él, el Tribunal de Justicia vino a señalar que el acto de la Unión cuestionado permita que los agentes económicos fundasen sus quejas contra la Comisión en las disposiciones del GATT, no siendo así en el caso del Reglamento de Aarhus. Asimismo, la Comisión y el Consejo consideran inaceptable esta interpretación amplia de las condiciones de la jurisprudencia Fediol/Nakajima que se distancia de la exigente y restrictiva interpretación ofrecida hasta ese momento por el Tribunal de Justicia, porque haría posible invocar el Convenio de Aarhus para impugnar las decisiones de alcance general de la Comisión y con ello, se generarían expectativas en sectores distintos del ambiental, de manera que agentes económicos y particulares impugnarían las decisiones de alcance general adoptadas por la Comisión en ejercicio de sus poderes reglamentarios.⁴³

Como ya ocurriera en el asunto del Oso Pardo, el Alto Tribunal va a tener en cuenta a la hora de atribuir efecto directo al Artículo 9.3 del Convenio una extensa jurisprudencia en la que ha establecido que para que una disposición de un tratado internacional tenga efecto directo es necesario que contenga una obligación clara y precisa a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, y que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordine a la adopción de un acto ulterior. Sin embargo a diferencia de dicho caso en el que se funda principalmente en las sentencias Simutenkov y Asda Stores,⁴⁴ en éste se referirá a sus

⁴³ Exactamente el Servicio Jurídico del Consejo considera que «The General Court appears to have adopted a very broad interpretation of the Fediol/Nakajima conditions. Such a broad interpretation may be contrasted with the usual approach of the Union's judicature, which is to apply the Fediol/Nakajima conditions restrictively, as an exception to the principle that individuals may not directly rely on international law provisions which have no direct effect. The General Court's broad interpretation of Fediol/Nakajima may turn out to have significant repercussions, well beyond the case at issue. It might indeed pave the way to challenges by individuals and economic operators against Union legislation (not only in the field of environmental policy but also in other policy spheres) wherever such legislation specifically refers to international commitments of the Union», *Doc. 12664/12*, ap. 12, p 5.

⁴⁴ En su sentencia del Oso Pardo, el Tribunal se refiere en particular a sus sentencias de 12 de abril de 2005, Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, apartado 21, y de 13 de diciembre de 2007, Asda Stores, C-372/06, EU:C:2007:787, apartado 82.

sentencias Nakajima y Fediol, asumiendo las alegaciones del Consejo y de la Comisión y rechazando que sea aplicable la excepción que contemplan tal y como había hecho el Tribunal General. El Alto Tribunal señalará al respecto que «estas dos excepciones únicamente estaban justificadas por las particularidades de los acuerdos que dieron lugar a su aplicación»⁴⁵ y que permitían a los particulares invocar sus derechos. El Alto Tribunal considerará que en el caso del Convenio de Aarhus «el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006 no hace una remisión directa a disposiciones precisas del Convenio de Aarhus ni confiere un derecho a los particulares. Por consiguiente, a falta de tal remisión explícita a disposiciones de un acuerdo internacional, dicha sentencia no puede considerarse pertinente en el caso de autos.»⁴⁶ Olvida mencionar como hiciera el Tribunal General el considerando 18 del preámbulo del Reglamento de Aarhus que sí concretaba dichos derechos. Por el contrario, apreciará que «en el presente caso, no cabe estimar que, mediante el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n° 1367/2006, se dé cumplimiento a obligaciones particulares en el sentido de dicha sentencia, puesto que, tal como resulta del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, las Partes contratantes de éste disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la definición de las modalidades de aplicación de los «procedimientos administrativos o judiciales»».⁴⁷ Como ocurriera en el caso del Oso pardo, el Alto Tribunal no reconocerá efecto directo a las disposiciones del Convenio de Aarhus, pero a diferencia de lo que hiciera entonces, no adoptará una interpretación conforme al Convenio de Aarhus y en razón de su efecto útil⁴⁸ que le llevaría a afirmar que las disposiciones del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus «aunque redactadas en términos generales, persiguen el objetivo de lograr la protección efectiva del medio ambiente»⁴⁹ y que por ello, cabría exigir a las autoridades nacionales que hagan uso de los recursos procesales de sus ordenamientos jurídicos internos

⁴⁵ Véase el apartado 49 de la sentencia del Tribunal de Justicia.

⁴⁶ Véase el apartado 50 de la sentencia del Tribunal de Justicia.

⁴⁷ Véase el apartado 51 de la sentencia del Tribunal de Justicia.

⁴⁸ En el asunto Oso Pardo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conoce de la cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Supremo eslovaco en el marco de un litigio entre una ONG medioambiental y el Ministerio de Medio ambiente en el que se plantea la posibilidad de reconocer *locus standi* a las ONGs para defender los intereses del medio ambiente, gracias a la atribución de un posible efecto directo al apartado 3 del artículo 9 del Convenio de Aarhus 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.

⁴⁹ Véase el apartado 46 de la sentencia del Oso pardo. Véase TERESA FAJARDO DEL CASTILLO, «Avances y retrocesos en materia de acuerdos mixtos y de acceso a la justicia

de manera que garanticen «la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, en el caso de autos, la Directiva sobre los «hábitats», teniendo los Estados miembros la responsabilidad de garantizar, en cada caso, una protección efectiva de estos derechos.»⁵⁰ El Abogado General en sus conclusiones en el caso Consejo de la Unión Europea, Parlamento Europeo y Comisión Europea contra Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht⁵¹ excluye expresamente la posibilidad de llevar a cabo tal interpretación al señalar que «el método de la interpretación conforme puede utilizarse únicamente cuando la disposición litigiosa no es lo suficientemente clara o cuando se presta a varias interpretaciones en relación con el contexto, la naturaleza o el sistema de la propia disposición o del acto de base del que la misma forma parte. Pues bien, a la vista de las observaciones realizadas anteriormente, no es ése el caso del artículo 10 del

para la protección del medio ambiente a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de marzo de 2011 en el asunto Oso Pardo», *Revista General de Derecho Europeo*, Nº. 29, 2013, Daniel KRAWCZYK, «The Slovak Brown Bear Case: The ECJ Hunts for Jurisdiction and Environmental Plaintiffs Gain the Trophy», *Environmental Law Review*, Vol. 14, 2012, pp. 53-66; Kathrin HAMENSTÄDT y Tanja EHNERT, «Case C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 18, nº 3, 2011, apartados 359-366.

⁵⁰ Véase el apartado 47 de la sentencia del Oso pardo. A pesar de no reconocer efecto directo a las disposiciones del Convenio de Aarhus, como señala Eliantonio, el Tribunal «le da efecto al artículo 9.3», en la medida en que al considerar que el objetivo del artículo 9.3 es garantizar una protección del medio ambiente efectiva, contrarresta el principio de la autonomía procedimental de los Estados miembros con el principio de efectividad. También considera que «What could not be achieved through direct effect (i.e. allowing the national court to disregard the national procedural rules and grant standing to the NGO directly on the basis of Article 9(3)) could, and, in fact, had to be achieved through an interpretation of the national rules», Mariolina ELIANTONIO, «Case C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Judgment of the Court of Justice (Grand Chamber) of 8 March 2011, nyr, and Case C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV v. Bezirksregierung Arnsberg (intervening party: Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG)* Judgment of the Court of Justice (Fourth Chamber) of 12 May 2011, nyr», *Common Market Law Review*, Vol. 49, 2012, pp. 772 y 773.

⁵¹ Conclusiones del Abogado General, Niilo Jääskinen, presentadas el 8 de mayo de 2014, Asuntos acumulados C 401/12 P, C 402/12 P y C 403/12 P, Consejo de la Unión Europea, Parlamento Europeo y Comisión Europea/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, ap. 136.

Reglamento de Aarhus, del que se desprende con claridad la voluntad de excluir de su campo de aplicación los actos de alcance general.»⁵²

En el caso de la sentencia del Oso pardo, la importancia de esta interpretación conforme radicaba en exigir a los Estados miembros que pusieran sus vías de recurso internas al servicio de la protección del medio ambiente para que no pudieran beneficiarse de su inacción a la hora de establecer mecanismos específicos,⁵³ lo que de hecho había ocurrido. En esta ocasión, el Alto Tribunal prefiere establecer una asimetría entre las obligaciones que corresponden a las autoridades de los Estados miembros y las que corresponden a las instituciones europeas cuando dice que «no es posible considerar que, al adoptar dicho Reglamento, que se refiere únicamente a las instituciones de la Unión y que, por lo demás, sólo atañe a uno de los recursos de que disponen los justiciables para hacer que se respete el Derecho medioambiental de la Unión, ésta pretendiera dar cumplimiento, en el sentido de la jurisprudencia recordada en el apartado 48 de la presente sentencia, a las obligaciones resultantes del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, en relación con los procedimientos administrativos o judiciales nacionales, los cuales, por lo demás, en el estado actual del Derecho de la Unión, competen en esencia al Derecho de los Estados miembros.»⁵⁴ Con este argumento limita el alcance del Reglamento de Aarhus y reduce su procedimiento de revisión interna a un mero control de los actos administrativos de alcance individual por parte de la institución responsable de su adopción. Las conclusiones del Abogado General serán muy claras al respecto cuando señalan que «en el presente asunto no existen normas relacionadas con el Derecho medioambiental que puedan limitar la competencia de la Comisión y conforme a las cuales llevar a cabo el control que demanda el Convenio de Aarhus.»⁵⁵ El Alto Tribunal

⁵² Véanse las Conclusiones del Abogado General

⁵³ En este sentido, Tanzi y Pitea afirman que «the obligation to adopt national implementing legislation is not an obstacle to direct effect» y que «an integral part of the rationale of direct effect is precisely that of ensuring that states may not invoke their own failures to act domestically in order to justify hindering the exercise by individuals of rights clearly recognised by EC law», Attila TANZI y Cesare PITEA, «The Interplay between EU Law and International Law Procedures in Controlling Compliance with the Aarhus Convention by EU Member States», en Marc PALLEMAERTS (Ed.), *The Aarhus Convention at Ten. Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, The Avosetta Series 9, Europa Law Publishing, 2011, p. 372.

⁵⁴ Véase el apartado 52 de la sentencia del Tribunal de Justicia.

⁵⁵ Véanse las Conclusiones del Abogado General, Sr. Niilo Jääskinen, presentadas el 8 de mayo de 2014, Asuntos acumulados C 404/12 P y C 405/12 P, Consejo de la Unión

también decidirá anular la sentencia del Tribunal General y volver al punto de partida en el que se encontraban las ONGs y los particulares, ante una insatisfactoria aplicación de obligaciones internacionales que están lejos de desplegar sus efectos en el ordenamiento jurídico de la Unión.

V. CONCLUSIONES

El papel de las ONGs y de la sociedad civil en general para la protección del medio ambiente ha sido reconocido en el marco del Derecho de la UE en distintos ámbitos, aunque no con el alcance deseado por las ONGs. Ello les ha llevado a considerar que la incorporación de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus en el ordenamiento jurídico de la UE y en los ordenamientos nacionales de sus Estados miembros no ha sido la adecuada, en la medida en que, por una parte, la interpretación de las obligaciones derivadas del Convenio ha sido muy restrictiva y, por otra, la falta de efecto directo de sus disposiciones se ha convertido en una excusa recurrente para justificar la inacción de las instituciones europeas y de los Estados miembros. A este respecto, la sentencia del Tribunal General de 13 de junio de 2012 había sido valorada muy positivamente por las ONGs por corregir la lectura restrictiva del artículo 9.3. del Convenio de Aarhus reflejada en el Reglamento de Aarhus y en su procedimiento de revisión interna de los actos administrativos de las instituciones de la Unión que debía servir de herramienta para que las ONGs pudieran impugnar las acciones y omisiones de carácter administrativo y de alcance general de la Comisión contrarias al derecho medioambiental. Era ésta una de sus reivindicaciones constantes por considerar que hasta que las ONGs y los particulares no puedan impugnar los actos administrativos de alcance general de las instituciones de la Unión Europea, ésta «no será totalmente democrática».⁵⁶

La anulación de esta sentencia del Tribunal General por el Tribunal de Justicia gracias a la aplicación de su interpretación más restrictiva del efecto directo de las disposiciones del Convenio de Aarhus ha vuelto a negar a las

Europea y Comisión Europea/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, apartado 63.

⁵⁶ Así se pronuncia Anaïs BERTHIER, «Joined cases C-401/12 P to C-403/12 P, Council, European Parliament, Commission v Vereniging Milieudefensie, Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, 13 January 2015», *European Environmental Law Observatory*, Issue January 2015, ClientEarth, p. 5.

ONGs medioambientales los deseados mecanismos de control de la actividad de las instituciones de la Unión. También ha afirmado que el artículo 9.3 de Convenio no puede ser invocado para apreciar la legalidad de una Reglamento comunitario referido exclusivamente a las instituciones de la Unión, en la medida en que, en el estado de desarrollo del Derecho de la Unión, los procedimientos administrativos o judiciales nacionales de control competen en esencia al Derecho de los Estados miembros.

En mi opinión, las implicaciones políticas de esta sentencia deben valorarse además en el contexto actual en el que las instituciones europeas han manifestado que no son necesarios nuevos instrumentos legislativos en el ámbito medioambiental sino una mejor aplicación de los existentes, soslayando la creciente importancia que tiene el ejercicio del poder reglamentario de alcance general por parte de la Comisión y, lo que es más problemático aún, su falta de ejercicio o su ejercicio deficiente, en beneficio de un enfoque favorecedor de la auto-regulación de sectores económicos con un alto impacto ambiental.⁵⁷ No obstante, el principal miedo de las instituciones europeas es que el logro alcanzado por la sentencia del Tribunal General se pudiera extender a otros sectores con efectos imprevisibles en caso de que se permitiera que compañías y particulares pudieran impugnar las decisiones relativas a los compromisos internacionales de la Unión. En el horizonte está también el futuro Tratado para la Asociación Transatlántica sobre Comercio e Inversiones entre la Unión y los Estados Unidos de América, y la posibilidad de que las grandes compañías norteamericanas pudieran hacer uso de nuevos recursos de control de la actividad de las instituciones europeas debe haber pesado a la hora de solicitar la casación de la sentencia del Tribunal General.

⁵⁷ Sobre los efectos perversos de la auto-regulación véase Marc FALLON, «Le droit fondamental à l'environnement selon le droit communautaire», *Aménagement-Environnement*, 2008, n° spécial, p. 119.