

## CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL

SRA. ELEANOR SHARPSTON

presentadas el 15 de julio de 2010<sup>1</sup>

1. La presente petición de decisión prejudicial del Najvyšší súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca) se refiere al efecto del artículo 9, apartado 3, 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 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»);<sup>2</sup> en particular, si dicho artículo tiene (o debe interpretarse que tiene) efecto directo en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro.

2. El presente asunto plantea cuestiones importantes relativas al reparto de la jurisdicción para interpretar las disposiciones de los acuerdos mixtos entre los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros y el Tribunal de Justicia.

### Convenio de Aarhus

3. La exposición de motivos del Convenio de Aarhus reconoce que toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras. Para estar en condiciones de hacer valer este derecho y de cumplir con ese deber, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental.

4. En el artículo 3 del Convenio de Aarhus se recogen las disposiciones generales. En particular, el artículo 3, apartado 1, prevé que «cada Parte adoptará las medidas legales, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones del presente Convenio relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los

1 — Lengua original: inglés.

2 — El Convenio de Aarhus se concluyó el 25 de junio de 1998 y entró en vigor el 30 de octubre de 2001. El 22 de noviembre de 2009, el Convenio de Aarhus había sido suscrito por 44 partes, incluida la República Eslovaca (que se adhirió al Convenio el 5 de diciembre de 2005) y la UE (que se adhirió el 17 de febrero de 2005).

efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio».

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

5. El artículo 6 contiene varias disposiciones sobre la participación del público en la toma de decisiones. Las disposiciones pertinentes son las siguientes:

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.

«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;

b) aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Las Partes determinarán en cada caso si la actividad propuesta entra en el ámbito de estas disposiciones.»

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.

6. El artículo 9 tiene por título «Acceso a la justicia». Las disposiciones pertinentes tienen el siguiente tenor:

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

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.

## Legislación de la UE<sup>4</sup>

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.

### *Tratado CE*

[...]»

7. El artículo 19 establece disposiciones relativas a la ratificación. El artículo 19, apartado 5, dispone que «en sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, las organizaciones de integración económica regional mencionadas en el artículo 17 [3] declararán el alcance de su competencia respecto de las materias reguladas por el presente Convenio. Además, esas organizaciones informarán al depositario de toda modificación importante en el alcance de sus competencias».

8. En la época pertinente, el artículo 174 CE<sup>5</sup> regulaba la política medioambiental comunitaria. Prevé que la política adoptada contribuirá a alcanzar ciertos objetivos, a saber, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. El artículo 175 CE, apartado 1,<sup>6</sup> prevé que «el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 [CE] y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo 174 [CE]».

9. La primera frase del primer párrafo del artículo 300 CE, apartado 2, y el primer párrafo del artículo 300 CE, apartado 3, establecen

3 — El artículo 17 define las “organizaciones de integración económica regional” como aquellas “constituidas por Estados soberanos, miembros de la Comisión Económica para Europa, que les hayan transferido competencias en las materias de que trata el presente Convenio, incluida la competencia para concertar tratados sobre estas materias”. La Unión Europea está incluida necesariamente en esa definición de forma tácita.

4 — Dado que la petición de decisión prejudicial se planteó y todos los hechos tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, me referiré a la legislación y estructura de la UE existente antes de dicha entrada en vigor. No obstante, puesto que las cuestiones planteadas en el presente asunto presentan un interés permanente, me he referido también, cuando procede, a la legislación de la UE en su versión actualmente vigente, con la expresión «legislación de la UE».

5 — Actualmente artículo 191 TFUE.

6 — Actualmente artículo 192 TFUE.

los requisitos de procedimiento para la celebración de un acuerdo entre la Comunidad y uno o varios Estados u organizaciones internacionales que, en virtud del artículo 300 CE, apartado 7, serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad y para los Estados miembros.<sup>7</sup> [...] ]

*Incorporación del Convenio de Aarhus al Derecho comunitario*

10. Antes de la aprobación del Convenio de Aarhus, las medidas necesarias para incorporar el artículo 9, apartado 2, de dicho Convenio al Derecho comunitario fueron adoptadas de hecho por la Directiva 2003/35.<sup>8</sup>

*Directiva 2003/35*

11. Son pertinentes los siguientes considerandos de la exposición de motivos:

«(5) El 25 de junio de 1998, la Comunidad firmó el [...] Convenio de Aarhus. La legislación comunitaria debe ajustarse en consecuencia a ese Convenio con vistas a su ratificación por la Comunidad.

(9) Los apartados 2 y 4 del artículo 9 del Convenio de Aarhus establecen disposiciones en relación con la posibilidad de entablar procedimientos judiciales o de otro tipo para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público del artículo 6 del Convenio.

(10) Deben adoptarse disposiciones en relación con determinadas directivas sobre medio ambiente que obligan a los Estados miembros a elaborar planes y programas medioambientales pero que no contienen suficientes disposiciones relacionadas con la participación del público, para velar por la participación del público en consonancia con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con su artículo 7. Ya hay otras normas comunitarias en este ámbito que prevén la participación del público en la elaboración de planes y programas y, en el futuro, se incorporarán desde el principio a la legislación pertinente requisitos en materia de participación del público de conformidad con el Convenio de Aarhus.

7 — Las disposiciones del artículo 300 han sido sustituidas por el artículo 218 TFUE.

8 — Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156, p. 17).

- (11) 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 [ <sup>9</sup> ] y la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, [ <sup>10</sup> ] deben modificarse para asegurar su plena compatibilidad con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con su artículo 6 y con los apartados 2 y 4 de su artículo 9.
- (12) Dado que el objetivo de la acción pretendida, a saber, contribuir a la aplicación de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, puede lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado [...].
12. Con objeto de incorporar los requisitos del artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus a la legislación de la UE, la Directiva 2003/35 introdujo el artículo 10 *bis* en la Directiva 85/337 y el artículo 15 *bis* en la Directiva 96/61.
- Decisión 2005/370/CE*
13. El 17 de febrero de 2005, el Convenio de Aarhus fue aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión del Consejo 2005/370/CE.<sup>11</sup> Dicha aprobación se basó adecuadamente en el artículo 175 CE, en la primera frase del primer párrafo del artículo 300 CE, apartado 2, y en el primer párrafo del artículo 300 CE, apartado 3.
14. El anexo de la Decisión 2005/370 contiene una declaración de la Comunidad Europea de conformidad con el artículo 19 del Convenio de Aarhus.<sup>12</sup> El párrafo segundo de la Declaración señala que «los instrumentos legales vigentes no abarcan totalmente la puesta en práctica de las obligaciones derivadas del artículo 9, apartado 3, del Convenio, por cuanto se refieren a los procedimientos administrativos y judiciales para impugnar acciones u omisiones de personas privadas y de autoridades públicas distintas de las instituciones de la Comunidad Europea a que se refiere el artículo 2, apartado 2, letra d), del Convenio; por lo tanto, los Estados miembros son responsables de poner en práctica dichas obligaciones para la fecha en que la Comunidad Europea apruebe el Convenio, y seguirán siéndolo a menos o hasta que la Comunidad, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Tratado CE, adopte disposiciones de

9 — DO L 175, p. 40; en lo sucesivo, “Directiva 85/337” o “Directiva ERMA”.

10 — DO L 257, p. 26; en lo sucesivo, “Directiva 96/61” o “Directiva PCIC”.

11 — Decisión de 17 de febrero de 2005 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, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión 2005/370»). El texto del Convenio de Aarhus se reproduce en las pp. 4 y ss. de ese número del Diario Oficial.

12 — En lo sucesivo, «Declaración».

Derecho comunitario que engloben la puesta en práctica de dichas obligaciones».

15. El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus ha sido incorporado a la legislación de la UE sólo parcialmente, mediante el Reglamento (CE) n° 1367/2006,<sup>13</sup> que no obstante se aplica únicamente a las instituciones de la Unión Europea. No ha sido ejecutado con carácter más general. Aunque la Comisión adoptó una propuesta de Directiva de acceso a la justicia en materia medioambiental, de 24 de octubre de 2003,<sup>14</sup> dicha propuesta no ha sido adoptada ni promulgada.

16. Por último, habida cuenta de los hechos que dieron lugar al procedimiento pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional, procede mencionar que el oso pardo (*ursus arctos*) es mencionado en el anexo II de la Directiva sobre los hábitats<sup>15</sup> como especie de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación, y en el anexo IV como especie de interés comunitario que requiere una protección estricta.

13 — Reglamento 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).

14 — COM(2003) 624 final.

15 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

## Derecho nacional

17. Mediante Decreto n° 1840 de 23 de septiembre de 2005, el Consejo Nacional de la República Eslovaca acordó adherirse al Convenio de Aarhus. El Convenio entró en vigor en la República Eslovaca el 5 de marzo de 2006.

18. En la República Eslovaca, el procedimiento administrativo está regulado, entre otras, por la Ley n° 71/1967 sobre procedimiento administrativo (en lo sucesivo, «Código de Procedimiento Administrativo»). El artículo 14 de dicho Código permite que una persona solicite el reconocimiento de su condición de parte en un procedimiento administrativo que afecte directamente a sus derechos e intereses legalmente protegidos.

19. Con anterioridad al 30 de noviembre de 2007, la segunda frase del artículo 83, apartado 3, de la Ley n° 543/2002 concedía la condición de «parte del procedimiento» a las asociaciones cuyo objetivo consistía en la protección del medio ambiente. Se reconocía la condición de partes a las asociaciones que solicitaran por escrito, en el plazo establecido, que se les autorizara a participar. Con arreglo al apartado 6 de dicha Ley, esas asociaciones podían solicitar que se les notificara cualquier procedimiento que pudiera afectar al medio ambiente. Según el apartado 7, las autoridades públicas estaban obligadas a notificar a las asociaciones en consecuencia. Dichas asociaciones tenían también la posibilidad de impugnar ante los tribunales, con arreglo al artículo 250, apartado 2, del Código de Procedimiento Civil, cualesquiera decisiones adoptadas.

20. No obstante, la Ley n° 543/2002 fue modificada por la Ley n° 554/2007, con efectos desde el 1 de diciembre de 2007. Dicha modificación tuvo por consecuencia, por cuanto aquí interesa, que esas asociaciones medioambientales (como la actual demandante ante el órgano jurisdiccional remitente) son ahora consideradas «partes interesadas», en lugar de «partes del procedimiento». En esencia, como indicó el Gobierno eslovaco en la vista, ese cambio de situación impide a dichas asociaciones iniciar directamente por sí mismas un procedimiento para examinar la legalidad de las decisiones. Deben solicitar, por el contrario, que el Ministerio Fiscal intervenga en su nombre.

22. A comienzos de 2008, LZ fue informada de varios procedimientos administrativos promovidos, entre otras personas, por diversas asociaciones de cazadores. El 21 de abril de 2008, el Ministerio adoptó una decisión por la que estimó una solicitud de una asociación de cazadores de autorizar excepciones al régimen de protección del oso pardo. Durante dicho procedimiento y en otros posteriores, LZ comunicó al Ministerio que deseaba participar, solicitando que se reconociera su condición de parte en el procedimiento administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo. En particular, LZ alegó que el procedimiento de que se trataba afectaba directamente a sus derechos e intereses legalmente protegidos que se derivan del Convenio de Aarhus. Asimismo alegó que dicho Convenio tenía efecto directo.

### Hechos y cuestiones prejudiciales planteadas

21. La demandante ante el órgano jurisdiccional nacional, Lesoochranárske zoskupenie VLK (en lo sucesivo, «LZ»), es una asociación de hecho dedicada a la protección medioambiental. LZ solicitó al demandado, el Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca; en lo sucesivo, «Ministerio») que la informara de cualquier procedimiento administrativo de toma de decisiones que pudiera afectar potencialmente a la protección de la naturaleza y del medio ambiente o que tuviera por objeto la concesión de excepciones a la protección de determinadas especies o zonas.

23. En su decisión de 26 de junio de 2008 (en lo sucesivo, «decisión impugnada»), el Ministerio confirmó su decisión de 21 de abril de 2008. Asimismo declaró que LZ no era parte del procedimiento. LZ no podía, por tanto, interponer recurso contra la decisión de 21 de abril de 2008. Además, el Ministerio consideró que el Convenio de Aarhus era un tratado internacional que, para surtir efectos, tenía que ser ejecutado en el Derecho nacional. En su opinión, la República Eslovaca es el destinatario del artículo 9, apartados 2 y 3, del Convenio de Aarhus, y esas disposiciones, por sí mismas, no contienen un derecho o libertad fundamental, enunciado de forma inequívoca, que sea directamente aplicable, en el sentido de la teoría «autoejecutiva»

utilizada en Derecho internacional público, a las autoridades públicas.

24. LZ interpuso un recurso contra la decisión impugnada ante el Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava). Ese órgano jurisdiccional examinó la decisión impugnada, junto con los procedimientos administrativos que la habían precedido, y desestimó el recurso de LZ.

25. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal Regional de Bratislava declaró que, según una interpretación lógica o gramatical, el artículo 9, apartados 2 y 3, no concedía a la recurrente el derecho a participar, como parte, en procedimientos administrativos y judiciales. Por el contrario, el Convenio de Aarhus exige a los Estados contratantes adoptar –en un plazo no especificado– medidas legislativas internas que permitan al público interesado participar, ante un tribunal o ante otro organismo público, en procedimientos de control de las decisiones relativas a las actividades enumeradas en el artículo 6 del citado Convenio.

26. LZ interpuso recurso ante el Tribunal Supremo de Eslovaquia, que suspendió el procedimiento y planteó las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia:

«1) A la luz del objetivo principal perseguido por el Convenio de Aarhus, a saber,

reformular el concepto clásico de legitimación activa reconociendo la posición de parte procesal al público, o bien al público interesado, ¿puede reconocerse al artículo 9 de dicho tratado internacional, y en particular a su apartado 3, la eficacia autoejecutiva de los tratados internacionales, habida cuenta de que la Unión Europea se adhirió a dicho Convenio el 17 de febrero de 2005, pero no ha adoptado todavía normas para incorporar dicho Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario?

2) ¿Puede reconocerse al artículo 9 del Convenio de Aarhus, en particular a su apartado 3, una vez integrado en el ordenamiento jurídico comunitario, la aplicabilidad inmediata o la eficacia directa del Derecho comunitario de conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia?

3) En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones primera o segunda, ¿puede interpretarse el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, a la luz del objetivo principal perseguido por dicho convenio internacional, en el sentido de que por “acción de autoridades públicas” debe entenderse también la adopción de una decisión? Es decir, el derecho del público a participar en un procedimiento judicial, ¿comprende el derecho a impugnar las decisiones de una autoridad pública



que contravienen disposiciones de la legislación nacional en materia de medio ambiente?»

27. LZ, los Gobiernos de Alemania, Grecia, Francia, Polonia, Finlandia, Suecia, República Eslovaca y Reino Unido, así como la Comisión presentaron observaciones escritas. Con la excepción de los Gobiernos griego y sueco, todas las demás partes asistieron a la vista celebrada el 4 de mayo de 2010 y presentaron observaciones orales.

### Observaciones preliminares

#### *Admisibilidad*

28. Las primeras dos cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia se refieren a la interpretación del artículo 9, y en particular de su apartado 3, del Convenio de Aarhus. La tercera cuestión versa exclusivamente sobre el artículo 9, apartado 3. El artículo 9 tiene por título «Acceso a la justicia». Sus sucesivos apartados tratan de distintos aspectos de esa cuestión.

29. Así pues, el artículo 9, apartado 1, prevé la posibilidad de interponer un recurso si se

deniega una solicitud de información. El artículo 9, apartado 2, obliga a las partes contratantes a velar, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesado que cumplan determinados criterios puedan interponer un recurso 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 del Convenio.<sup>16</sup> El artículo 9, apartado 3, impone a las partes contratantes la obligación adicional de velar por que los miembros del público que reúnan los requisitos establecidos en Derecho nacional puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de las autoridades públicas que vulneren las disposiciones del Derecho medioambiental nacional. El artículo 9, apartado 4, dispone que los procedimientos a que se refieren los tres primeros apartados deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, y establece ciertos requisitos que deberán cumplir dichos procedimientos. Por último, según el artículo 9, apartado 5, las partes contratantes informarán al público de la posibilidad que se le concede de iniciar procedimientos administrativos y judiciales, y preverán el establecimiento de mecanismos de asistencia apropiados encaminados a garantizar un mayor acceso a la justicia.

30. Los Gobiernos de Polonia y Reino Unido han planteado, en sus observaciones, la cuestión de la admisibilidad. Consideran que el sentido de las cuestiones se refiere

16 — La categoría de «decisión, acción u omisión» susceptible de impugnación puede ser ampliada por el Derecho nacional.

únicamente al artículo 9, apartado 3, y señalan que el Tribunal de Justicia debe, por tanto, declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial en lo que respecta a otros apartados del artículo 9 del Convenio de Aarhus.

31. Según reiterada jurisprudencia en las peticiones de decisión prejudicial corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional remitente determinar la necesidad de una decisión prejudicial y la pertinencia de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia. Cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. Sin embargo, en casos excepcionales el Tribunal de Justicia puede examinar las circunstancias en las que el órgano jurisdiccional se dirige a él con objeto de verificar su propia jurisdicción. En particular, el Tribunal de Justicia puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando (entre otros supuestos) el problema es de naturaleza hipotética.<sup>17</sup>

32. LZ ha invocado ante el órgano jurisdiccional remitente únicamente el artículo 9, apartados 2 y 3, del Convenio de Aarhus. Las respuestas que el Tribunal de Justicia facilitara acerca del artículo 9, apartados 1, 4 y 5, carecen de relación con el asunto del que conoce el órgano jurisdiccional nacional. Así pues, las referencias del órgano jurisdiccional remitente a esos otros apartados del

artículo 9 son de naturaleza hipotética y, por tanto, inadmisibles.

33. El artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus prevé el acceso a la justicia de las personas que pretendan impugnar una decisión, acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6. El artículo 6 se aplica a las actividades enumeradas en el anexo I del Convenio (una lista que cubre, entre otras cosas, proyectos industriales, producción y transformación de metales y gestión de residuos) y a las actividades que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente de conformidad con su Derecho interno.

34. El ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 2, es el mismo que el de la Directiva ERMA y la Directiva PCIC (que opera independientemente de la Directiva ERMA y no impide su aplicación).

35. Esta identidad de objeto apunta a que el artículo 9, apartado 2, ha sido incorporado plenamente a la legislación de la UE. Además, los considerandos décimo y undécimo de la Directiva 2003/35 indican que el legislador consideró que las modificaciones introducidas por dicha Directiva eran adecuadas para efectuar una incorporación completa de esa disposición.

17 — Véase, como ejemplo reciente, la sentencia de 19 de noviembre de 2009, Filipiak (C-314/08, Rec. p. I-11049), apartados 40 a 42 y la jurisprudencia allí citada.

36. En estas circunstancias, la cuestión de si el artículo 9, apartado 2, tiene efecto directo no se suscita.<sup>18</sup>

37. Por consiguiente, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones planteadas sólo en la medida en que se refieran al artículo 9, apartado 3.

38. Por último, como ha observado acertadamente el Reino Unido, aunque el órgano jurisdiccional remitente utiliza en sus cuestiones las expresiones «eficacia directa» y «aplicabilidad inmediata», las dos primeras cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia se refieren a la eficacia directa del artículo 9, apartado 3.<sup>19</sup> Por tanto, propongo que se considere que las dos primeras cuestiones se refieren únicamente a la eficacia directa.

18 — Cabe preguntarse si el procedimiento iniciado por LZ está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 6 (y por tanto del artículo 9, apartado 2) del Convenio de Aarhus. Dicho procedimiento versa sobre una decisión que establece excepciones al régimen de protección concedido al oso pardo como especie animal. Aun cuando se refiera a una decisión que afecta potencialmente al hábitat del oso pardo, no considero que dicha decisión esté incluida en el anexo I de la Directiva ERMA. Asimismo, la Directiva sobre los hábitats no parece contener ninguna disposición sobre los efectos significativos que proyectos concretos pueden tener en el medio ambiente. No obstante, todas estas cuestiones han de ser determinadas por el órgano jurisdiccional nacional.

19 — La expresión «eficacia directa» indica que una persona puede invocar una disposición ante un órgano jurisdiccional nacional, mientras que la expresión «aplicabilidad inmediata» se refiere a que un acuerdo es autoejecutivo sin que requiera legislación nacional o de la Unión Europea que lo desarrolle.

39. En aras de la claridad, procede señalar que el criterio de «eficacia directa» que es pertinente en el presente asunto es el aplicable a las disposiciones de Derecho internacional —un criterio que difiere ligeramente del aplicado a las disposiciones «internas» de la legislación de la UE. Abordaré brevemente esa distinción más adelante.<sup>20</sup>

### Primera cuestión

40. Mediante las cuestiones primera y segunda, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si es posible reconocer eficacia directa al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

41. La primera cuestión, como han señalado varias de las partes que presentaron observaciones al Tribunal de Justicia, plantea indirectamente el tema de la competencia y jurisdicción en la interpretación de acuerdos mixtos. En efecto, la Comisión y los Gobiernos finlandés y sueco han abordado expresamente el problema de si el Tribunal de Justicia tiene jurisdicción para resolver la cuestión que se le ha planteado en este asunto.

42. Estas cuestiones de competencia y jurisdicción han sido consideradas por el Tribunal de Justicia en una larga serie de sentencias, complejas en algunos casos, que

20 — Véase el punto 85 *infra*.

culmina en la reciente decisión *Merck Genéricos*.<sup>21</sup> Propongo empezar analizando esa jurisprudencia.

sigue siendo el punto de partida general para el análisis de los acuerdos mixtos.<sup>24</sup>

### *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre acuerdos mixtos*

43. Como han indicado varios autores, los acuerdos mixtos son un tipo especialmente controvertido de instrumento normativo en la legislación europea.<sup>22</sup> Inicialmente, el Tribunal de Justicia se centró en la división de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. En el asunto *ERTA*, el Tribunal de Justicia estableció la norma de que la competencia exterior de un Estado miembro queda limitada cuando la Comunidad adquiere la competencia exterior exclusiva. La Comunidad puede adquirir dicha competencia exclusiva mediante normativa interna.<sup>23</sup> La norma establecida en la sentencia *ERTA*

44. ¿Está limitada, por tanto, la facultad del Tribunal de Justicia para interpretar acuerdos mixtos a las disposiciones de éstos que estén comprendidas en la competencia de la Comunidad?

45. En una fase igualmente precoz de desarrollo de su jurisprudencia, empezó a plantearse la cuestión de la jurisdicción del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la validez e interpretación de los acuerdos mixtos. En la sentencia *Haegeman*, el Tribunal de Justicia concluyó con prontitud que tenía dicha jurisdicción, basándose en que era competente sobre los actos de las instituciones comunitarias y que los acuerdos internacionales concluidos en virtud del actual artículo 300 CE estaban comprendidos en ese ámbito.<sup>25</sup>

46. Inicialmente, no se abordó directamente la cuestión de las limitaciones jurisdiccionales.<sup>26</sup> Posteriormente, en el asunto *Demi-*

21 — Sentencia de 11 de septiembre de 2007, *Merck Genéricos Productos Farmacéuticos* (C-431/05, Rec. p. I-7001). El Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentó, en sus conclusiones sobre ese asunto, una exposición detallada de la jurisprudencia pertinente. No obstante, dado que la cuestión se ha planteado de nuevo en el presente asunto, volveré a examinar los precedentes judiciales que expuso.

22 — Véase, para una descripción general, el capítulo introductorio de Heliskoski, J.: *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (Kluwer Law International, La Haya, 2001).

23 — Sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo (*ERTA*) (22/70, Rec. p. 263), apartados 17 a 19.

24 — Véase, por ejemplo, la Resolución 1/78, de 14 de noviembre de 1978, sobre el borrador de convenio sobre la protección física de materiales, instalaciones y transportes nucleares (Rec. p. 2151), apartados 31 a 35, y también posteriormente la Opinión 1/94 Rec. p. I-5267, apartado 77. La norma de la sentencia *ERTA* se reproduce también en el Protocolo 25 del Tratado de Lisboa, explicando el artículo 2 TFUE, apartado 2, sobre la competencia compartida.

25 — Sentencia de 30 de abril de 1974, *Haegeman* (181/73, Rec. p. 449), apartados 4 a 6.

26 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 24 de noviembre de 1977, *Razanatsimba* (65/77, Rec. p. 2229).

rel<sup>27</sup> el Tribunal de Justicia examinó si tenía jurisdicción para interpretar las disposiciones del Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía. Declaró que disponía de dicha competencia, basándose en que los compromisos de libre circulación controvertidos en ese asunto estaban comprendidos en la competencia de la Comunidad.<sup>28</sup> Durante algún tiempo posterior, el Tribunal de Justicia adoptó un enfoque amplio acerca de su jurisdicción para interpretar tales disposiciones.<sup>29</sup>

47. En 1996, sin embargo, el Tribunal de Justicia cambió su enfoque con motivo del asunto *Hermès*,<sup>30</sup> que se refería a la interpretación de las disposiciones del Acuerdo ADPIC. En dicho asunto, que versaba sobre la cuestión de si una decisión provisional nacional constituía una «medida provisional» en el sentido del artículo 50 del Acuerdo ADPIC, existía una decisión de la Comunidad de ejercer

una competencia no exclusiva en un acuerdo mixto.<sup>31</sup>

48. El Tribunal de Justicia declaró que era competente para interpretar el artículo controvertido sobre la base de que el Reglamento (CE) n° 40/94,<sup>32</sup> que se refería al artículo 50 del Acuerdo ADPIC (y estaba afectado por el mismo), ya había entrado en vigor en el momento en que se firmó el acuerdo. Dado que la situación estaba comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho nacional y del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia era competente principalmente sobre la base de que estaba obligado a prevenir futuras divergencias de interpretación que habrían surgido si la materia hubiera sido encomendada a los órganos jurisdiccionales nacionales.<sup>33</sup> Para llegar a esa conclusión, el Tribunal de Justicia invocó expresamente las sentencias *Giloy*<sup>34</sup> y *Leur-Bloem*<sup>35</sup> (ambos asuntos se refieren a la interpretación uniforme del Derecho comu-

27 — Sentencia de 30 de septiembre de 1987 (12/86, Rec. p. 3719).

28 — Apartados 6 a 12 de la sentencia. Sin embargo, como ha señalado Eeckhout, en el asunto *Demirel* el Tribunal de Justicia declaró que no se planteó la cuestión de si tenía jurisdicción para interpretar una disposición que contenga un compromiso a cargo únicamente de un Estado miembro, limitándose simplemente a confirmar que existe un vínculo entre la jurisdicción y la competencia de la Comunidad (*External Relations of the European Union*, Oxford University Press, 2004, p. 236).

29 — Esa decisión ha constituido la base de una prolongada línea de jurisprudencia sobre el Acuerdo de Asociación entre la CEE y Turquía, desde la sentencia de 20 de septiembre de 1990, *Sevince* (C-192/89, Rec. p. I-3461), y la sentencia de 16 de diciembre de 1992, *Kus* (C-237/91, Rec. p. I-6781), en adelante.

30 — Sentencia de 16 de junio de 1998, *Hermès International* (C-53/96, Rec. p. I-3603).

31 — En el punto 52 de sus conclusiones sobre el asunto *Merck Genéricos*, el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer reiteró la observación de Eeckhout (*op. cit.*, p. 237) según la cual el asunto *Hermès* ponía de manifiesto los problemas de utilizar la competencia de la Comunidad como criterio para determinar la jurisdicción, a saber, que esta última queda sometida a la complejidad de la competencia de la Comunidad. Comparto también esa apreciación.

32 — Reglamento del Consejo de 20 de diciembre de 1993 sobre la marca comunitaria (DO 1994, L 11, p. 1).

33 — Apartados 22 a 33 de la sentencia. Este pasaje ha sido interpretado de forma amplia, en el sentido de que concede jurisdicción interpretativa en áreas que son competencia conjunta de la Comunidad y los Estados miembros, por autores como Dashwood (véase, por ejemplo, «Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements» en O'Keefe, y Bavasso (eds.) *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley* (Kluwer Law International, La Haya, 2000, p. 173)). No obstante, Heliskoski critica esa interpretación amplia en *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, (*op. cit.*, pp. 59-60). La sentencia *Merck Genéricos* parece dar el golpe de gracia a ese enfoque amplio, aunque la idea de prevenir futuras divergencias de interpretación sigue siendo un motivo válido para compartir la sentencia dictada en ese asunto.

34 — Sentencia de 17 de julio de 1997 (C-130/95, Rec. p. I-4291).

35 — Sentencia de 17 de julio de 1997 (C-28/95, Rec. p. I-4161).

nitario y nacional, sin la complejidad adicional que supone la competencia compartida en un acuerdo mixto).

49. El Tribunal de Justicia confirmó ese enfoque un par de años después, en la sentencia Dior,<sup>36</sup> otro asunto relativo a la interpretación del artículo 50 del Acuerdo ADPIC. En dicha sentencia, amplió a otros derechos de propiedad intelectual su jurisdicción interpretativa sobre el artículo 50, pero a los presentes efectos la novedad más interesante se encuentra en el apartado 49 de la sentencia, en donde el Tribunal de Justicia distinguió entre marcas y modelos industriales, basándose en que la Comunidad había legislado en el ámbito de las primeras pero no de los últimos. Así pues, si bien el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del Acuerdo ADPIC relativas a marcas no tenían efecto directo (aunque los órganos jurisdiccionales nacionales tenían un deber de interpretación uniforme), sostuvo que, para los modelos industriales, el Derecho comunitario no imponía ni excluía el efecto directo.<sup>37</sup>

36 — Sentencia de 14 de diciembre de 2000, Dior y otros (C-300/98 y C-392/98, Rec. p. I-11307).

37 — Este planteamiento fue criticado por su opacidad por el Abogado General Jacobs en el punto 40 de sus conclusiones presentadas en el asunto en el que recayó la sentencia de 13 de septiembre de 2001, Schieving-Nijstad y otros (C-89/99, Rec. p. I-5851). Eeckhout comparte esa crítica, preguntándose «si la vorágine actual [2004] de competencia y efecto legal contribuye mucho a una ejecución y aplicación efectiva y viable del Derecho de la OMC en el ámbito judicial» (*op. cit.*, p. 243).

50. Las sentencias Hermès y Dior dejan sin respuesta a un número considerable de preguntas. El vínculo entre competencia y jurisdicción, por ejemplo, no ha sido aclarado mucho en estos asuntos; tampoco lo ha sido la decisión del Tribunal de Justicia sobre los motivos del ámbito jurisdiccional que afirmó poseer en esta materia.<sup>38</sup>

51. La solicitud de claridad no fue, lamentablemente, atendida en la sentencia Schieving-Nijstad, en la que el Tribunal de Justicia estableció una distinción entre la jurisdicción para interpretar una disposición y la potestad de determinar las normas procesales relativas a los recursos judiciales en los que se invoca dicha disposición.<sup>39</sup> Las sentencias Étang de Berre y Mox Plant,<sup>40</sup> que se dictaron en el marco de recursos directos en virtud del artículo 226 CE, en lugar de en peticiones de decisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE, recortaron el análisis previamente desarrollado. En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia pasó por alto en gran medida la cuestión de la jurisdicción, declarando únicamente que los acuerdos mixtos

38 — Eeckhout ofrece cuatro posibles motivos para la jurisdicción del Tribunal de Justicia: el ámbito de las obligaciones comunitarias; la relación con el Derecho comunitario armonizado; el enfoque acerca de las peticiones de decisión prejudicial del órgano jurisdiccional nacional y el deber de cooperación. A partir de la sentencia Dior, diversos sectores solicitaron un razonamiento más claro: véase, por ejemplo, Koutrakos, P.: «The Interpretation of Mixed Agreements under the Preliminary Reference Procedure» (2002) 7 EFA, p. 25, y Heliskoski, J.: «The Jurisdiction of the European Court to Give Preliminary Rulings on the Interpretation of Mixed Agreements» (2000) 69 Nordic Journal of International Law, p. 395.

39 — Apartados 30 a 38 de la sentencia. Eeckhout critica este extremo en particular, argumentando que este último aspecto se refiere al efecto legal de una disposición y que la interpretación del efecto legal de una disposición forma parte integrante de su interpretación.

40 — Sentencias de 7 de octubre de 2004, Comisión/Francia (C-239/03, Rec. p. I-9325; «Étang de Berre») y de 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda (C-459/03, Rec. p. I-4635; Mox Plant»).

tienen el mismo estatuto que los acuerdos puramente comunitarios, ya que se trata de disposiciones que son de la competencia de la Comunidad.<sup>41</sup>

52. Antes de la sentencia *Merck Genéricos*,<sup>42</sup> había sido difícil, por tanto, identificar los ámbitos en los que el Tribunal de Justicia tenía jurisdicción en relación con un acuerdo mixto. Esta dificultad se refleja en algunas de las alegaciones realizadas en el presente asunto, en particular las de los Gobiernos finlandés y sueco, que han abordado la cuestión de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en el marco de sus observaciones sobre la interpretación sustantiva de la disposición controvertida.

53. En este contexto, la firme sentencia *Merck Genéricos* fue un soplo de aire fresco. El asunto se refería a la interpretación del artículo 33 del Acuerdo ADPIC; pero planteó la misma cuestión de la que actualmente conoce el Tribunal de Justicia: ¿qué órgano jurisdiccional está mejor situado para determinar si una disposición concreta de un acuerdo mixto tiene o podría tener efecto directo?

41 — Sentencia *Étang de Berre*, apartado 25. El Tribunal trató brevemente la cuestión de definir el ámbito de la competencia comunitaria, señalando que la falta de disposiciones comunitarias relativas a un problema medioambiental específico (la protección medioambiental) que estaba, en general, cubierto por la legislación comunitaria no desvirtuaba la competencia comunitaria (apartados 27 a 31).

42 — Citada en la nota 21 de las presentes conclusiones.

54. El Tribunal de Justicia declaró enérgicamente que la jurisdicción para atribuir efecto directo a una norma depende de si dicha norma corresponde a un ámbito en el que la Comunidad ha legislado. De ser así, el Derecho comunitario (tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia) se aplicará. En caso contrario, no se impone ni se excluye que el ordenamiento jurídico de un Estado miembro reconozca a los particulares el derecho a invocar directamente la norma de que se trata. Además, el Tribunal de Justicia declaró que el examen del reparto de las competencias entre la Comunidad y los Estados miembros exige una respuesta uniforme a nivel comunitario que sólo el Tribunal de Justicia puede dar y, por consiguiente, es competente para realizar dicho examen.<sup>43</sup>

55. A mi juicio, pese a su razonamiento bastante lacónico, el Tribunal de Justicia cortó el nudo gordiano en su sentencia *Merck Genéricos* y ofreció una respuesta clara a la cuestión de si el Tribunal de Justicia es competente para indicar qué órgano jurisdiccional está mejor situado para determinar si una determinada disposición tiene efecto directo. Sostuvo que sí la tiene.

56. Comparto respetuosamente la conclusión a la que llegó el Tribunal de Justicia en el asunto *Merck Genéricos*. La sentencia tiene la ventaja de que adopta un enfoque eminentemente práctico ante una cuestión que

43 — Apartados 33 a 38.

frecuentemente se suscita en un contexto delicado desde un punto de vista político. Como han señalado algunos autores, el acuerdo mixto es, en sí mismo, un resultado de fuerzas pragmáticas —un medio de resolver los problemas planteados por la necesidad de acuerdos internacionales en un sistema con múltiples capas.<sup>44</sup>

57. El análisis que figura a continuación refleja estrechamente la sentencia Merck Genéricos. Me limitaré a añadir algunos detalles cuando considere que pueden ser útiles para el Tribunal de Justicia.

### *Jurisdicción para interpretar un acuerdo mixto*

58. El artículo 300 CE, apartado 7, prevé que los acuerdos celebrados conforme a dicho artículo serán vinculantes para las instituciones de la Comunidad, así como para los Estados miembros. El Convenio de Aarhus es precisamente un acuerdo de este tipo. Sus disposiciones forman ahora parte integrante del sistema jurídico comunitario.<sup>45</sup> Los acuerdos mixtos celebrados por la Comunidad, sus Estados

miembros y países terceros tienen el mismo estatuto en el ordenamiento jurídico comunitario que los acuerdos puramente comunitarios, ya que se trata de disposiciones que son de la competencia de la Comunidad.<sup>46</sup>

59. El asunto Merck Genéricos se refería — como el caso de autos— a un acuerdo mixto en el que no existía un reparto, entre la Comunidad y los Estados miembros, de sus respectivas responsabilidades frente a las otras partes contratantes. El Tribunal de Justicia declaró que era competente —y estaba además mejor situado— para examinar la cuestión del reparto de la competencia entre la Comunidad y sus Estados miembros, y para definir las obligaciones que la Comunidad había asumido de ese modo.<sup>47</sup>

60. Estoy de acuerdo con esta posición. A mi juicio, está claro que el Tribunal de Justicia es el único órgano capaz de efectuar esa valoración.<sup>48</sup> Impedir artificialmente al Tribunal de

44 — Véase, en particular, De Baere, G.: *Constitutional Principles of EU External Relations* (Oxford University Press, 2008), p. 264.

45 — Véase la sentencia Mox Plant, apartados 82 y 84, y la jurisprudencia allí citada. Se trata de jurisprudencia consolidada desde hace tiempo: véase la sentencia Demirel, apartado 6, y la jurisprudencia allí citada.

46 — Sentencia Étang de Berre, apartado 25 y la jurisprudencia allí citada. Ello cubre no sólo las disposiciones comprendidas dentro de la competencia exclusiva de la Comunidad, sino también aquellas para las que la competencia es mixta. Tal vez sea útil considerar que la Comunidad adquiere la competencia exterior exclusiva por el ejercicio de una potestad latente. El Abogado General Cosmas, en el punto 43 de sus conclusiones presentadas en el asunto Dior, estableció la distinción entre la competencia potencial y efectiva de la Comunidad, indicando que la primera se convierte en la última cuando la Comunidad adopta medidas legislativas en un determinado ámbito. Esta tesis es recogida por Eeckhout (*op. cit.*, p. 271) y también yo la comparto como medio de conceptualizar el problema.

47 — Apartados 31 a 33 de la sentencia.

48 — En el asunto Dior, el Abogado General Cosmas argumentó forzosamente, sin embargo, en contra de atribuir al Tribunal de Justicia la competencia de *interpretar todas las disposiciones* de un acuerdo mixto; hacerlo así invadiría la competencia de las autoridades nacionales y el papel institucional del Tribunal de Justicia no se extiende a tomar la iniciativa legislativa para armonizar la legislación nacional (véanse los puntos 42 y 48).



Justicia adoptar incluso el paso preliminar de interpretar la legislación en su conjunto, con objeto de que todas las partes del acuerdo mixto conozcan dónde están situadas y cuáles son sus potestades sustantivas de interpretación, parece una posición que no puede ser correcta. Este planteamiento no sólo equilibraría innecesariamente los ángeles en la cabeza del alfiler, sino que les ofrecería espadas flamígeras.

61. Además, sostener otra cosa ocasionaría una fragmentación de la ejecución de la legislación en sí misma. Ello a su vez aumentaría la inseguridad jurídica para la Comunidad, los Estados miembros, terceros países y para los potenciales litigantes. Asimismo, existen grandes posibilidades de que seguir este enfoque expondría la Comunidad a acusaciones de que no cumple su papel como parte contratante.

62. Por estos motivos, parecería razonable aplicar el análisis seguido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Merck Genéricos: que el Tribunal de Justicia tiene al menos jurisdicción suficiente para decidir qué órgano jurisdiccional –el propio Tribunal de Justicia o el órgano jurisdiccional competente de un Estado miembro– está mejor situado para determinar si una disposición concreta tiene efecto directo.

*¿Qué órgano jurisdiccional está mejor situado para determinar si el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus tiene efecto directo?*

63. El criterio establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia Merck Genéricos para decidir esa cuestión<sup>49</sup> es si la Comunidad ha legislado en el ámbito particular en el que está incluida la disposición objeto de examen.

64. Dicho criterio refleja la distinción establecida por el Tribunal de Justicia en la sentencia ERTA,<sup>50</sup> esto es, que el hecho de que una disposición esté comprendida en la competencia exclusiva de la Comunidad depende de si han sido promulgadas normas internas suficientemente exhaustivas en esa área. Mantiene también uno de los aspectos positivos de la sentencia Hermès, que consiste en prevenir diferencias futuras de interpretación en los casos en que se vea afectado el Derecho comunitario y exista, por tanto, una necesidad de uniformidad.

65. ¿Es el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus una disposición incluida en un ámbito en el que la Comunidad ha legislado?

49 — Y también la cuestión conexa, acerca de la disposición en sí misma, de si es contrario al Derecho comunitario atribuir efecto directo a una disposición de un acuerdo mixto.

50 — Con el fin de establecer una división *ex post* de competencias en un acuerdo mixto.

66. Aquí se pone de manifiesto uno de los problemas de la sentencia *Merck Genéricos*. Dicha sentencia no contiene orientaciones sobre qué grado de ejercicio de las potestades de la Comunidad es «suficientemente importante» para concluir que la Comunidad ha legislado en un determinado «ámbito».

¿Puede acudirse a la normativa «secundaria»?

67. Con la expresión normativa «secundaria» me refiero a las normas relativas al objeto de una decisión administrativa (por ejemplo, las especies protegidas de que se trata), en lugar de las que regulan directamente el acceso a la justicia con respecto a la decisión en sí. Un órgano jurisdiccional deseará evidentemente tomar en consideración dicha normativa para alcanzar su eventual decisión, pero surge la siguiente pregunta: ¿Es relevante la existencia de dicha normativa en lo que respecta al acceso a la justicia con arreglo al Convenio de Aarhus?

68. El recurso del que conoce el órgano jurisdiccional remitente se refiere al oso pardo. Se ha planteado, por tanto, la cuestión de si el hecho de que el oso pardo esté incluido en la lista de especies protegidas por la Directiva sobre los hábitats es pertinente para determinar si el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus está comprendido en un ámbito incluido en la esfera del Derecho comunitario.

69. En mi opinión, no lo está.

70. Si se tomara en consideración la legislación «secundaria», la interpretación del artículo 9, apartado 3, resultaría fragmentada. Dependería de los hechos concretos del asunto planteado ante el órgano jurisdiccional. Por ejemplo, en el caso de autos, la cuestión de si este Tribunal de Justicia o el órgano jurisdiccional nacional tienen competencia para interpretar el Convenio de Aarhus dependería de si la especie para la que se solicitó un permiso de caza está mencionada en una determinada lista de la Directiva sobre los hábitats. Ello es demasiado aleatorio y arbitrario para constituir una base satisfactoria para determinar la competencia.

71. Evidentemente, gran parte de la normativa «secundaria» puede limitar la discrecionalidad del órgano jurisdiccional nacional en un caso particular independientemente del impacto del artículo 9, apartado 3. Así, en el presente asunto, podría recurrirse adecuadamente a la Directiva sobre los hábitats, que enumera el oso pardo como especie protegida.<sup>51</sup> Dicha Directiva no tiene relevancia directa para las cuestiones planteadas ante el Tribunal de Justicia ni pertinencia para determinar si el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus puede tener efecto directo. No obstante, la República Eslovaca tiene la

51 — Véase la nota 16 de las presentes conclusiones.

obligación de garantizar que el Derecho interno sea adaptado efectivamente a la Directiva sobre los hábitats.<sup>52</sup>

medio ambiente»),<sup>54</sup> hasta si el objeto concreto de la disposición está cubierto por una medida legislativa de incorporación de dicha disposición a la legislación de la UE.

### Definición de «ámbito»

72. ¿Hasta qué punto ha de ser restrictiva la definición del ámbito en el que la Comunidad debe haber legislado? Se ofrecen varias posibilidades –desde un concepto abstracto amplio («legislación relativa al medio ambiente»),<sup>53</sup> hasta el objeto del Convenio de Aarhus, o una parte del mismo («el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de

73. El reparto de competencias en un acuerdo mixto está atemperado por el pragmatismo y tiene tendencia a la evolución. Los acuerdos mixtos son en ocasiones compromisos legislativos derivados de la necesidad política de alcanzar un acuerdo. En consecuencia, parece sensato que el Tribunal de Justicia defina el «ámbito» relativo a la ejecución de una disposición determinada de una forma pragmática, teniendo en cuenta tanto el convenio internacional en sí como si se ha promulgado legislación de la UE para incorporar, en los Estados miembros, la disposición específica controvertida.

74. El artículo 9, apartado 3, impone una serie particular y distinta de obligaciones a las partes contratantes del Convenio de Aarhus. Aunque el artículo está incluido en el ámbito amplio del «Derecho medioambiental» (que ha sido objeto de una serie de iniciativas legislativas a nivel comunitario), las obligaciones que establece son lo suficientemente distintas de las previstas en otros apartados del artículo 9 (tal como destacó en la Declaración)

52 — Por ejemplo, aunque la Directiva sobre los hábitats no prevé por sí misma la legitimación activa de una parte para impugnar un procedimiento administrativo, el órgano jurisdiccional remitente podría estar obligado, en un asunto planteado ante él, a declarar de oficio que la decisión sustantiva es contraria a las obligaciones de la República Eslovaca derivadas de la legislación de la UE. Con carácter alternativo, podría estar obligado a conceder acceso a la justicia en virtud de los artículos 3, apartado 1, letra b), 12 y 13 de la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143, p. 56), si el daño a una especie protegida (el oso pardo) estuviera ocasionado por una «actividad profesional» en el sentido del artículo 2, apartado 7, de dicha Directiva y si las personas afectadas tuvieran un «interés suficiente» con arreglo a la legislación eslovaca, según lo previsto en el artículo 12, apartado 1, párrafo tercero.

53 — Implícito en la sentencia *Étang de Berre*, apartado 28, aunque, como se ha indicado anteriormente, ese asunto se refería a la competencia del Tribunal de Justicia en un recurso por incumplimiento.

54 — Así parece haber sucedido en el asunto *Dior*: véase el punto 32 de las conclusiones del Abogado General Cosmas. No obstante, el Abogado General parece sugerir, en el punto 33, que el criterio debería consistir en si la Comunidad ha «ejercido su competencia potencial» en ese ámbito. El Abogado General también sugirió en el punto 35 que se examinara si una «disposición del Derecho comunitario [se ha visto] afectada por la interpretación y la aplicación del artículo» de que se trata.

para que el Tribunal de Justicia tenga que examinar si la Comunidad ha legislado en el ámbito particular cubierto por el artículo 9, apartado 3.

presencia de un reglamento que aplica el artículo 9, apartado 3, a las instituciones sirve únicamente para destacar la inexistencia de una medida de la UE que incorpore obligaciones equivalentes en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.<sup>56</sup> La propuesta de la Comisión de una directiva para dar efecto al artículo 9, apartado 3, con respecto a las obligaciones de los Estados miembros ha caído en terreno baldío. Las obligaciones derivadas del artículo 9, apartado 3, todavía no han sido introducidas en el Derecho nacional a través de la legislación de la UE.

*¿Ha legislado la Comunidad en el ámbito cubierto por el artículo 9, apartado 3?*

75. Tal como han señalado los Gobiernos polaco y finlandés, la Comunidad no ha legislado, hasta el momento, en el área específica en la que está incluida el artículo 9, apartado 3.

76. Aunque la Directiva 2003/35 cubre el artículo 9, apartado 2, las disposiciones del artículo 9, apartado 3, aún no se han integrado en la legislación de la UE.<sup>55</sup> La única transposición del artículo 9, apartado 3, que ha tenido lugar se refiere a las propias instituciones de la UE, a través del Reglamento nº 1367/2006. En mi opinión, puede aplicarse aquí una variante del principio de *common law* según el cual *inclusio unis est exclusio alterius*. La

77. A mi juicio, la propuesta de Directiva para ejecutar el artículo 9, apartado 3, que no ha registrado ninguna evolución, es particularmente significativa. No considero que el Tribunal de Justicia deba pasar por alto la falta de legislación comunitaria y atribuirse la competencia para pronunciarse sobre si el artículo 9, apartado 3, tiene o no efecto directo. De ser así, el Tribunal de Justicia suplantaría al legislador. Pero el legislador ha

55 — A este respecto, cabe matizar el ámbito aparentemente amplio de la sentencia *Étang de Berre*. Como señala el Gobierno polaco, en ese asunto el Tribunal de Justicia desestimó las excepciones a su jurisdicción basándose en que ya existía una legislación general —lo que faltaba era una legislación que abordara el problema específico planteado ante el Tribunal. En el presente asunto, el artículo 9, apartado 3, es una disposición independiente: no está integrado en la parte del artículo 9 (el artículo 9, apartado 2) que ya ha sido incorporada a la legislación de la UE.

56 — Véase la sentencia de 1 de julio de 2008, *Região autónoma dos Açores/Consejo* (T-37/04, Rec. p. II-103), apartado 93, en la que el Tribunal de Primera Instancia declaró que el efecto jurídico del Reglamento nº 1367/2006 se limitaba a las instituciones comunitarias.

decidido intencionadamente no actuar hasta el momento.

78. Además, la Declaración indica que la Comunidad consideró que «las obligaciones derivadas del artículo 9, apartado 3, del Convenio, por cuanto se refieren a los procedimientos administrativos y judiciales para impugnar acciones u omisiones de personas privadas y de autoridades públicas distintas de las instituciones de la Comunidad Europea» son competencia de los Estados miembros; y que los Estados miembros eran y seguirán siendo responsables de poner en práctica dichas obligaciones a menos y hasta que la Comunidad adopte medidas. Me parece de crucial importancia que no se han adoptado tales medidas.<sup>57</sup>

79. En lo que respecta a las obligaciones fundamentales controvertidas en el presente asunto, concluyo que el artículo 9, apartado 3, no está comprendido en el ámbito del Derecho comunitario.

80. Por consiguiente, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros determinar si ha de interpretarse que el artículo 9, apartado 3, tiene efecto directo en el ordenamiento jurídico de un determinado Estado miembro. La legislación de la UE no impone ni excluye esa interpretación. Por tanto, un órgano jurisdiccional nacional puede dar efecto directo a la

disposición, en las condiciones previstas en el Derecho nacional; pero la legislación de la UE no lo exige. En cambio, en la medida en que el artículo 9, apartado 3, impone obligaciones a un Estado miembro, debe cumplirlas conforme al Derecho internacional.

### *Conclusión*

81. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que declare que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales determinar si el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus tiene efecto directo en su ordenamiento jurídico habida cuenta de que la Unión Europea se adhirió a dicho convenio internacional el 17 de febrero de 2005 pero hasta la fecha no ha adoptado ninguna legislación para incorporar esa disposición específica del Convenio en la legislación de la Unión Europea con respecto a las obligaciones que impone a los Estados miembros (en contraposición a las instituciones de la Unión Europea).

82. Si el Tribunal de Justicia no compartiera mi conclusión sobre la primera cuestión, sería necesario examinar las cuestiones segunda y tercera.

<sup>57</sup> — Este elemento también diferencia los hechos del presente asunto de los que existían en el asunto *État de Berre*.

**Segunda cuestión**

83. ¿Tiene efecto directo el artículo 9, apartado 3?

84. Si el Tribunal de Justicia considera que es necesario responder a esta cuestión, propongo que declare que el artículo 9, apartado 3, carece de efecto directo.

85. El efecto directo (o de otro tipo) de una disposición de un acuerdo internacional vinculante para la UE puede ser establecido por las partes contratantes en el propio acuerdo. En otro caso, corresponde a los órganos jurisdiccionales de esas partes contratantes dilucidar si una disposición tiene efecto directo. El Tribunal de Justicia ha declarado, en consecuencia, que una disposición de un acuerdo celebrado por la Comunidad con países terceros debe considerarse que tiene efecto directo cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno.<sup>58</sup>

58 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 13 de diciembre de 2007, *Asda Stores* (C-372/06, Rec. p. I-11223), apartado 82 y la jurisprudencia allí citada. Véase también la sentencia *Demirel*, citada en la nota 27 de las presentes conclusiones, apartado 14, y la sentencia de 3 de junio de 2008, *Intertanko y otros* (C-308/06, Rec. p. I-4057), apartado 39. Se encuentran formulaciones ligeramente distintas en la sentencia *Dior*, apartado 42, y en las conclusiones presentadas por el Abogado General Poiares Maduro en el asunto en que recayó la sentencia de 9 de septiembre de 2008, *FIAMM y FIAMM Technologies/Consejo y Comisión* (C-120/06 P y C-121/06 P, Rec. p. I-6513), en las que, en el punto 26, critica el uso del término «efecto directo» como expresión equívoca que se aplica a dos normas jurídicas distintas.

86. El artículo 9, apartado 3, establece que «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».

87. En mi opinión, el artículo 9, apartado 3, no contiene obligaciones suficientemente claras y precisas para regular directamente la situación jurídica de los particulares, sin precisiones o aclaraciones adicionales.

88. LZ alega acertadamente que los miembros del público, en virtud del artículo 9, apartado 3, tienen derecho a acceder a procedimientos administrativos o judiciales. Sin embargo, disfrutan de ese derecho únicamente si cumplen los criterios establecidos en el Derecho nacional.<sup>59</sup> Ni el artículo 9, apartado 3, ni otras disposiciones del Convenio de Aarhus ofrecen orientación sobre cuáles pueden o deben ser dichos criterios. Como el Gobierno alemán señala correctamente, los trabajos preparatorios del Convenio de Aarhus

59 — Corresponde a los tribunales nacionales, por supuesto, comprobar si es el caso de LZ.

indican que sus redactores pretendieron dejar esta definición a los Estados contratantes.<sup>60</sup>

limitados, en lugar de criterios sustantivos de amplio alcance.

89. A falta de limitaciones expresas, el ámbito potencial del artículo 9, apartado 3, sería muy amplio. Atribuir efecto directo al artículo 9, apartado 3, soslayando así la posibilidad de los Estados miembros de prever los criterios que den lugar a su aplicación, supondría establecer una *actio popularis* por decisión judicial en lugar de mediante un acto legislativo. La circunstancia de que la propuesta de directiva aún no se haya adoptado indica que, en este contexto concreto, esta actuación sería inadecuada.

90. LZ alegó en la vista que el Tribunal de Justicia ha declarado que la necesidad de que los Estados miembros fijen criterios no excluye inevitablemente el efecto directo. No obstante, los asuntos que invocó –en particular, *Deutscher Handballbund*<sup>61</sup> y *Simutenkov*<sup>62</sup> – pueden diferenciarse sobre la base de que los criterios pendientes de establecer los Estados miembros correspondientes en esos asuntos eran criterios procesales claramente

91. Por último, como la Comisión ha observado acertadamente, atribuir al artículo 9, apartado 3, efecto directo de modo que (a falta de criterios que establezcan otra cosa) pueda ser invocado por cualquier miembro del público generaría una considerable inseguridad jurídica para aquellas entidades cuyos actos u omisiones pueden ser objeto de procedimientos administrativos o judiciales. Dichas entidades pueden ser personas privadas y autoridades públicas. En mi opinión, ello constituye un motivo adicional para considerar que el artículo 9, apartado 3, no debe tener efecto directo.

60 — Los trabajos preparatorios pueden encontrarse en ECE/MP.PP/2005/3/Add.3, 8 de junio de 2005; [www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm](http://www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.htm). El artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados (en lo sucesivo, «CVDT») prevé que el Derecho internacional persigue dar efecto al sentido corriente y ordinario de las disposiciones de un tratado. No obstante, tanto el artículo 32 de la CVDT y los principios generales de Derecho internacional prevén la posibilidad de acudir a los trabajos preparatorios del tratado para determinar el sentido de un término cuando la interpretación dada de conformidad con el sentido corriente de una disposición, a la luz de su objeto y fin, deje ambiguo u oscuro el sentido de dicho término. Véase Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2ª ed., Manchester University Press, 1984, pp. 141 y ss.

61 — Sentencia de 8 de mayo de 2003 (C-438/00, Rec. p. I-4135), apartado 29.

62 — Sentencia de 12 de abril de 2005 (C-265/03, Rec. p. I-2579), apartados 24 y 25.

92. Quisiera añadir únicamente que la circunstancia de que una determinada disposición de un acuerdo internacional carezca de efecto directo no significa que los órganos jurisdiccionales nacionales de una parte contratante no estén obligados a tenerla en cuenta.<sup>63</sup>

63 — Véase, por analogía, el punto 80 de las conclusiones del Abogado General Cosmas en el asunto Dior; citado en la nota 36 de las presentes conclusiones.

93. Por tanto, propongo que, si el Tribunal de Justicia considera necesario responder a la segunda cuestión planteada, declare que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus carece de efecto directo conforme a la legislación de la UE.

cional, al aplicar esa disposición en el marco de su Derecho nacional, tenga conocimiento del sentido que se atribuirá a términos clave en el ámbito de la legislación de la UE, el Tribunal de Justicia podría desear responder a la tercera cuestión planteada.

### Tercera cuestión

94. Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el concepto de «acción de autoridades públicas» del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus comprende una decisión adoptada por un órgano administrativo.

96. La dificultad en este caso parece proceder de una particularidad lingüística del texto en lengua eslovaca del Convenio de Aarhus. La palabra «akt» –el término normalmente utilizado para designar un acto administrativo en Derecho eslovaco– se utiliza en el artículo 6 y en otros apartados del artículo 9, pero no se emplea en el artículo 9, apartado 3. En ese apartado, se usa en cambio la palabra «ukon». El Tribunal Supremo eslovaco ha considerado, por tanto, que procede estimar que las palabras «acciones y omisiones» del artículo 9, apartado 3, no incluyen las decisiones individuales de autoridades administrativas.

95. Es evidente que el Tribunal de Justicia es competente para interpretar el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus con respecto a las obligaciones que dicho artículo impone a las instituciones de la UE en virtud del Reglamento n° 1367/2006. En la medida en que sea conveniente –siguiendo el razonamiento de las sentencias Dzodzi<sup>64</sup> y Leur Bloem<sup>65</sup>– que un órgano jurisdiccional na-

97. Sin embargo, otras versiones lingüísticas apuntan a que «akt» es simplemente la descripción genérica de los actos positivos que un órgano administrativo puede adoptar, y que sirve de contrapunto a «opomenutí» (omisiones), que incluye todo lo que dicho órgano podría haber hecho pero no realizó.<sup>66</sup>

64 — Sentencia de 18 de octubre de 1990 (C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763).

65 — Citada en la nota 35 de las presentes conclusiones.

66 — Por ejemplo, la versión inglesa utiliza «act or omission»; la francesa, «des actes ou omissions»; la alemana, «vorgenenommen Handlungen und begangenen Unterlassungen».



98. La circunstancia de que el artículo 9, apartado 3, difiera de la formulación del artículo 9, apartado 2 (que se refiere a «cualquier decisión, o cualquier acción u omisión») no significa, a mi juicio, que deba interpretarse necesariamente en el sentido de que excluye las decisiones formales o incluso en el sentido de que excluye los actos y omisiones especificados en el artículo 9, apartado 2. Si esto último hubiera sido la intención del legislador, considero más probable que se hubiera utilizado una expresión como «distintos de los previstos en el artículo 9, apartado 2».

99. La interpretación del término «acciones» del artículo 9, apartado 3, que incluya las decisiones se ve apoyada por la expresión «sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2». El artículo 9, apartado 3, es una norma

suplementaria. No debe interpretarse restrictivamente para excluir artificialmente de su ámbito las decisiones que podrían constituir el objeto de los procedimientos previstos en el artículo 9, apartados 1 o 2.

100. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión que el artículo 9, apartado 3, debe ser interpretado en el sentido de que incluye, en el concepto de «acción de autoridades públicas», el acto que consiste en la adopción de una decisión. El derecho de acceso público a procedimientos de recurso, con las limitaciones permitidas por el artículo 9, apartado 3, debe incluir el derecho de impugnar una decisión de un órgano administrativo que se alega que contraviene las disposiciones del Derecho nacional de un Estado miembro en materia de medio ambiente.

## Conclusión

101. Por consiguiente, propongo que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones planteadas por el Najvyšší súd Slovenskej republiky del siguiente modo:

«1) Las cuestiones planteadas son inadmisibles salvo en la medida en que se refieren al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

- 2) Incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales determinar si el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus tiene efecto directo en su ordenamiento jurídico habida cuenta de que la Unión Europea se adhirió a dicho convenio internacional el 17 de febrero de 2005 pero hasta la fecha no ha adoptado ninguna legislación para incorporar esa disposición específica del Convenio en la legislación de la Unión Europea con respecto a las obligaciones que impone a los Estados miembros.
  
- 3) El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus debe ser interpretado en el sentido de que incluye, en el concepto de “acción de autoridades públicas”, el acto que consiste en la adopción de una decisión. El derecho de acceso público a procedimientos de recurso, con las limitaciones permitidas por el artículo 9, apartado 3, debe incluir el derecho de impugnar una decisión de un órgano administrativo que se alega que contraviene las disposiciones del Derecho nacional de un Estado miembro en materia de medio ambiente.

Si el Tribunal de Justicia considerara que es competente para pronunciarse sobre el efecto directo del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus:

- 4) “El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus carece de efecto directo conforme a la legislación de la UE.”»