



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. NIILLO JÄÄSKINEN  
presentadas el 8 de mayo de 2014<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-401/12 P a C-403/12 P**

**Consejo de la Unión Europea,  
Parlamento Europeo y  
Comisión Europea  
contra  
Vereniging Milieudefensie y**

**Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht**

«Recurso de casación — Artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus — Artículos 2, apartado 1, letra g), y 10 del Reglamento (CE) n° 1367/2006 — Solicitud de revisión interna — Inadmisibilidad — Excepción de ilegalidad — Control de validez del Derecho derivado de la Unión en relación con un acuerdo internacional — Jurisprudencia establecida por las sentencias Fediol/Comisión y Nakajima/Consejo — Condiciones para invocar directamente normas convencionales»

## Índice

I.	Introducción .....	2
II.	Antecedentes del litigio y sentencia recurrida .....	5
III.	Pretensiones de las partes y procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia .....	5
IV.	Sobre el fundamento del control de legalidad de las normas de Derecho derivado en relación con el Derecho internacional convencional (primer motivo de los recursos de casación) .....	6
	A. Alegaciones de las partes .....	6
	B. Sobre los efectos del Derecho internacional en el Derecho de la Unión .....	7
V.	Sobre una solución alternativa al objeto de realizar el control de legalidad — justificación de la devolución del asunto al Tribunal General .....	14
	A. Sobre la posibilidad de invocar directamente las normas convencionales a efectos del control de legalidad del Derecho derivado de la Unión .....	14

<sup>1</sup> — Lengua original: francés.

1. Sobre el «efecto directo» como filtro del control de legalidad .....	14
2. Sobre la adaptación de los requisitos exigidos para la invocación directa .....	17
B. El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus como norma de referencia a efectos del control de legalidad .....	20
VI. Análisis subsidiario del control de legalidad .....	21
A. Observaciones preliminares .....	21
B. Alegaciones expuestas por la Comisión en su segundo motivo casacional .....	22
C. Sobre la existencia de un control de las infracciones del Derecho medioambiental en el contexto del Convenio de Aarhus .....	22
D. Sobre la amplitud del control de las infracciones del Derecho medioambiental en el Reglamento de Aarhus .....	25
E. Reflexiones complementarias .....	29
VII. Sobre la adhesión a la casación .....	30
VIII. Conclusión .....	31

## I. Introducción

1. El presente conjunto de recursos de casación suscita cuestiones fundamentales para el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Efectivamente, planteando una problemática de naturaleza constitucional, refleja la tensión que existe entre la necesidad de preservar la autonomía del Derecho de la Unión y la voluntad de cumplir compromisos que se derivan de acuerdos de los que la Unión es parte.

2. La singularidad de los presentes asuntos estriba en que el acuerdo internacional en cuestión, cual es 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»), aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005,<sup>2</sup> tiene por objeto, en particular, conceder a las organizaciones de defensa del medio ambiente derechos especiales en los procedimientos con el fin de proteger, en pro del interés general, el medio ambiente, entendiéndolo éste como bien común. Así pues, este supuesto rompe la dicotomía entre actores públicos y privados que ha sido el prisma utilizado tradicionalmente para analizar los efectos internos de las obligaciones derivadas de convenios internacionales.<sup>3</sup>

2 — DO L 124, p. 1.

3 — Los presentes recursos de amparo están vinculados estrechamente con otro conjunto de recursos de amparo, correspondientes a los asuntos Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P y C-405/12 P), en los que presentaré mis conclusiones también en el día de hoy.

3. Así pues, el Tribunal de Justicia está llamado a volver a analizar, en el contexto concreto del Convenio de Aarhus, las condiciones en las que se pueden invocar<sup>4</sup> las disposiciones del Derecho internacional convencional, en los procedimientos de anulación cuyo fin es el control de legalidad del Derecho derivado de la Unión, ante los órganos jurisdiccionales de ésta.

4. El presente conjunto de asuntos tiene su origen en la existencia de dos disposiciones independientes, una primera de Derecho internacional convencional y otra segunda de Derecho derivado de la Unión y cuyo objetivo es la aplicación de la primera.

5. Efectivamente, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, relativo al «acceso a la justicia», establece que, «sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 *supra*, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional». El alcance de dicha disposición queda precisado por el apartado 4 del mismo artículo, que exige, concretamente, que los procedimientos a que se refiere el apartado 3 ofrezcan recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y que sean objetivos, equitativos y rápidos, sin que su costo sea prohibitivo.

6. La aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos de la Unión está regulada por el Reglamento (CE) n° 1367/2006<sup>5</sup> (en lo sucesivo, «Reglamento de Aarhus»). De conformidad con el artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento, relativo al procedimiento de «revisión interna de actos administrativos», «cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 [6] 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». En cambio, el concepto de «acto administrativo», en la acepción de dicho Reglamento, se define en su artículo 2, apartado 1, letra g), 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». Así pues, el legislador de la Unión ha excluido del ámbito del control que pueden poner en marcha las organizaciones de defensa del medio ambiente los actos de alcance general.

7. En su sentencia *Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Comisión*, T-396/09, EU:T:2012:301 (en lo sucesivo, «sentencia recurrida»), el Tribunal General procedió a realizar un control de legalidad del Reglamento de Aarhus en relación con el Convenio de Aarhus, basándose en la jurisprudencia establecida por las sentencias *Fediol/Comisión* y *Nakajima/Consejo* respecto de las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en lo sucesivo, «GATT») y del Acuerdo por el que se establece la OMC.<sup>7</sup>

4 — Tal como propuso el Abogado General Poiares Maduro en las conclusiones que presentó en el asunto que dio lugar a la sentencia 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, es preciso, desde el punto de vista terminológico, referirse, en el contexto de la aplicación del Derecho de la Unión en los Estados miembros, al «efecto directo» y, respecto de las normas internacionales de carácter convencional, a «la posibilidad de invocarlas directamente». Véase, asimismo, Dutheil de la Rochère, J.: «L'effet direct des accords internationaux», *The Court of Justice and the Construction of Europe*, 2013.

5 — 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 (DO L 264, p. 13). De acuerdo con su artículo 1, el 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 medio del otorgamiento del acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel comunitario, con arreglo a las condiciones establecidas en el propio Reglamento.

6 — Ninguna parte ha puesto en duda que las organizaciones recurridas en casación satisfagan dichos criterios.

7 — Sentencias *Fediol/Comisión*, 70/87, EU:C:1989:254, y *Nakajima/Consejo*, C-69/89, EU:C:1991:186.

8. Aun cuando me parece que, por el referido motivo, la sentencia del Tribunal General adolece de un error de Derecho que debe conllevar su anulación, no es menos cierto que el aspecto esencial de dicho error está relacionado con las condiciones establecidas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para la invocación de las normas convencionales, condiciones que no se diría que constituyan un conjunto plenamente coherente. Según dicha jurisprudencia, para ser criterio de validez de un acto del Derecho de la Unión, la norma convencional debe ser incondicional y suficientemente precisa, y, por lo tanto, debe estar dotada de efecto directo.<sup>8</sup> Pues bien, al buscar, acertadamente, una solución que le permitiera comprobar si el Reglamento de Aarhus es conforme al Convenio de Aarhus, el Tribunal General intentó claramente eludir dicho requisito.<sup>9</sup> A mi entender, debe prestarse atención a lo que, con ello, quiso transmitir el Tribunal General.

9. Por consiguiente, si se compartiera mi análisis sobre el error en que incurrió el Tribunal General, el Tribunal de Justicia se encontraría ante la disyuntiva siguiente: si no albergara duda alguna, cabría la posibilidad de que diera continuidad a la jurisprudencia plasmada en la sentencia Intertanko y otros,<sup>10</sup> que supedita el control de validez al criterio del efecto directo, cerrando así pues de manera definitiva, tanto en el ámbito de la Unión como en el de los Estados miembros, las vías de control de legalidad del Derecho interno adoptadas en aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

10. Sin embargo, por los motivos que después expondré, me parece preferible que el Tribunal de Justicia opte por adaptar las condiciones en las que se pueden invocar las disposiciones en cuestión, siguiendo en particular el enfoque adoptado en la sentencia denominada «Biotech»,<sup>11</sup> que descartó explícitamente que el efecto útil fuera un requisito universal para poder invocar dichas disposiciones en el contexto del control de legalidad.

11. Por consiguiente, incluso en el supuesto de que se devolviera el asunto al Tribunal General, la relajación de las condiciones en las que pueden invocarse las disposiciones en cuestión permitiría que el Tribunal General se asegurara, basándose para ello en el fundamento apropiado, de si, al adoptar el Reglamento de Aarhus, el legislador comunitario concedió a los justiciables, a la luz del Convenio de Aarhus, un nivel de tutela judicial suficiente.

8 — Véanse las sentencias Pabst & Richarz, 17/81, EU:C:1982:129, apartado 27, y Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, apartado 14, y las conclusiones presentadas por el Abogado General Darmon en este último asunto, EU:C:1987:232, punto 18. Véanse, igualmente, las sentencias Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, apartado 31; IATA y ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, apartado 39; Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 54, y Z, C-363/12, EU:C:2014:159, apartados 84 a 86.

9 — Véase la sentencia Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, en la que el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus carecía de efecto directo.

10 — Dicha sentencia C-308/06, EU:C:2008:312, apartados 42 a 45, es del tenor siguiente: «Del artículo 300 CE, apartado 7, resulta que las instituciones de la Comunidad están vinculadas por los acuerdos celebrados por ella, y que, por tanto, esos acuerdos disfrutan de primacía sobre las disposiciones del Derecho comunitario derivado [...]. De ello se deduce que la validez de un acto comunitario derivado puede ser afectada por su incompatibilidad con tales reglas del Derecho internacional. [...] El Tribunal de Justicia comprueba así pues, en virtud del artículo 234 CE, la validez del acto comunitario de que se trate en relación con todas las reglas del Derecho internacional, siempre que se cumplan dos requisitos. [...] En primer lugar, la Comunidad ha de estar vinculada por dichas reglas [...]. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia sólo puede examinar la validez [...], 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 [...]».

11 — Sentencia Países Bajos/Parlamento y Consejo, C-377/98, EU:C:2001:523, apartados 52 a 54: «Es manifiesto que, en principio, la legalidad de un acto comunitario no depende de su conformidad con un convenio internacional [...] del que la Comunidad no sea parte. Su legalidad tampoco puede apreciarse a la luz de instrumentos de Derecho internacional que, como el Acuerdo OMC y los Acuerdos ADPIC y OTC [...] No obstante, semejante conclusión no puede aplicarse al [Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 («CDB»)] que, a diferencia del Acuerdo OMC, no se basa estrictamente en el principio de reciprocidad y mutuas ventajas [...]. Aun suponiendo que, como sostiene el Consejo, el CDB contenga disposiciones carentes de efecto directo, en el sentido de que no crean derechos que los particulares puedan invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales, esta circunstancia no impide que el Juez controle el cumplimiento de las obligaciones que incumben a la Comunidad en su calidad de parte de dicho Acuerdo [...]».

## II. Antecedentes del litigio y sentencia recurrida

12. Los asuntos tienen su origen en una Decisión de 7 de abril de 2009<sup>12</sup> mediante la que la Comisión Europea concedió al Reino de los Países Bajos una excepción temporal a las obligaciones establecidas en la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa<sup>13</sup> (en lo sucesivo, «Decisión de la excepción»).

13. Mediante carta de 18 de mayo de 2009, Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (en lo sucesivo, «organizaciones de defensa del medio ambiente») efectuaron ante la Comisión una solicitud de revisión interna de la Decisión de la excepción, al amparo del artículo 10, apartado 1, del Reglamento de Aarhus. Mediante la Decisión C(2009) 6121, de 28 de julio de 2009 (en lo sucesivo, «Decisión de inadmisibilidad»), la Comisión desestimó por inadmisibles dicha solicitud, alegando que la Decisión de la excepción no era una medida de alcance individual, por lo que no podía ser objeto del procedimiento de revisión interna previsto en el Reglamento de Aarhus. Ante ello, las organizaciones de defensa del medio ambiente interpusieron recurso ante el Tribunal General.

14. En la sentencia impugnada, tras haber desestimado el motivo invocado por las organizaciones de defensa del medio ambiente al objeto de que se declarara que la Decisión de la excepción era una medida individual, el Tribunal General estimó una excepción de ilegalidad formulada por dichas organizaciones contra el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de Aarhus, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra g), de la misma norma, y basada en la incompatibilidad de dichas disposiciones con el Convenio de Aarhus. En consecuencia, y a solicitud de las organizaciones de defensa del medio ambiente, el Tribunal General anuló la Decisión de inadmisibilidad.

15. La descripción detallada de los hechos y del procedimiento que dio lugar al litigio se encuentra en la sentencia impugnada.

## III. Pretensiones de las partes y procedimiento seguido ante el Tribunal de Justicia

16. Mediante el recurso de casación que interpuso el 3 de septiembre de 2012 (asunto C-401/12 P), el Consejo de la Unión Europea solicita que el Tribunal de Justicia anule la sentencia impugnada, desestime en su totalidad la demanda de las organizaciones de defensa del medio ambiente y condene a éstas solidariamente en costas.

17. Mediante el recurso de casación que interpuso el 24 de agosto de 2012 (asunto C-402/12 P), el Parlamento Europeo solicita que el Tribunal de Justicia anule la sentencia impugnada, desestime en cuanto al fondo la demanda interpuesta en primera instancia por las organizaciones de defensa del medio ambiente y condene a éstas a cargar con las costas causadas en dicho recurso de casación.

18. Mediante el recurso de casación que interpuso el 27 de agosto de 2012 (asunto C-403/12 P), la Comisión solicita que el Tribunal de Justicia anule la sentencia impugnada, se pronuncie sobre el fondo del asunto y desestime el recurso de anulación interpuesto para obtener la anulación de la Decisión de inadmisibilidad, así como que el Tribunal de Justicia condene a las que eran demandantes en primera instancia a cargar con las costas causadas por la Comisión en primera instancia y en dicho recurso de casación.

19. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 21 de noviembre de 2012, se ordenó la acumulación de los asuntos C-401/12 P, C-402/12 P y C-403/12 P a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

12 — Decisión C(2009) 2560 final.

13 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008 (DO L 152, p. 1).

20. Con fecha 25 de febrero de 2013, las organizaciones de defensa del medio ambiente presentaron escrito de contestación a los recursos de casación. Tras la solicitud de la subsanación de determinados defectos, dichas partes interpusieron con fecha de 1 de marzo de 2013 recurso de casación adhesivo, con arreglo al artículo 176, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento.

21. El Consejo, el Parlamento, la Comisión, las organizaciones de defensa del medio ambiente y el Gobierno checo<sup>14</sup> fueron oídos en la vista celebrada el 10 de diciembre de 2013.

#### **IV. Sobre el fundamento del control de legalidad de las normas de Derecho derivado en relación con el Derecho internacional convencional (primer motivo de los recursos de casación)**

##### *A. Alegaciones de las partes*

22. Mediante sus primeros motivos de casación, el Consejo, el Parlamento y la Comisión sostienen, en lo esencial, que en el presente asunto no cabe control alguno de validez del Reglamento de Aarhus, habida cuenta de que el Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia *Lesoochránárske zoskupenie*<sup>15</sup> la falta de efecto directo del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus y de que las condiciones fijadas en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para la admisión del control de legalidad de los actos de Derecho derivado revestían un carácter excepcional. Por consiguiente, dichas partes entienden que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al apartarse del enfoque que se deriva de la sentencia *Lesoochránárske zoskupenie* y al basarse en la jurisprudencia establecida por las sentencias *Fediol/Comisión* y *Nakajima/Consejo*,<sup>16</sup> que abre una puerta al control de la legalidad de los actos de Derecho derivado en casos excepcionales.

23. A este respecto, las referidas partes recurrentes en casación coinciden en considerar que, dado que las excepciones deben interpretarse restrictivamente,<sup>17</sup> las disposiciones del Reglamento de Aarhus no cumplen en ningún caso los requisitos fijados en la jurisprudencia *Fediol/Comisión* y *Nakajima/Consejo*.

24. Para el Consejo, la sentencia *Fediol/Comisión* tiene por objeto los supuestos en que un acto de la Unión remite explícitamente a disposiciones determinadas de un acuerdo internacional. Según el Consejo, no es ése el caso del Reglamento de Aarhus, ya que entiende que la mera referencia a un instrumento internacional en un acto de Derecho derivado no basta para justificar que éste último pueda ser sometido a control jurisdiccional en relación con dicho instrumento. Del mismo modo, a juicio del Consejo, el Tribunal General no puede basarse en la sentencia *Nakajima/Consejo*, puesto que la misma se ocupa de una situación distinta, en la que el acto de Derecho de la Unión pretende cumplir una obligación «concreta» del acuerdo internacional.

25. El Parlamento comparte el referido análisis de la sentencia *Fediol/Comisión*. Por lo que se refiere a la sentencia *Nakajima/Consejo*, el Parlamento destaca que el ámbito de aplicación de dicha jurisprudencia es muy limitado<sup>18</sup> y que se refiere a los casos en que la Unión pretende «cumplir» una «obligación concreta». Por tanto, según el Parlamento, no se trata de supuestos en que la Unión se

14 — La demanda de intervención del Gobierno checo en apoyo de la Comisión fue presentada después de expirar el plazo establecido. Dicha intervención se admitió únicamente a efectos de la fase oral del procedimiento.

15 — EU:C:2011:125.

16 — EU:C:1989:254 y EU:C:1991:186.

17 — Véase, en este sentido, la sentencia *Chiquita Brands y otros/Comisión*, T-19/01, EU:T:2005:31, apartado 117.

18 — El de la normativa antidumping, salvo por el ámbito al que afecta la sentencia *Italia/Consejo*, C-352/96, EU:C:1998:531, que afectaba a las normas del GATT.

atenga a sus obligaciones internacionales en general pero disponga de un margen de discrecionalidad sobre cómo atenerse a las obligaciones que le incumben en virtud de un acuerdo internacional determinado,<sup>19</sup> sino de cumplir un acuerdo que impone a la Unión la obligación positiva de actuar de una cierta forma y que no le deja ningún margen de discrecionalidad.<sup>20</sup>

26. Por su parte, la Comisión añade que la sentencia Nakajima/Consejo tiene su origen en los asuntos antidumping y que su aplicación práctica en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha limitado casi en exclusiva a supuestos de control, por vía incidental, de la conformidad de los reglamentos antidumping de la Unión con las disposiciones de los Códigos antidumping del GATT de 1979 y 1994. Según la Comisión, no es posible interpretar que dicha sentencia tenga por objeto todos los casos en los que la Unión adopte una medida para cumplir con las obligaciones que recaen sobre ella en el contexto de los convenios internacionales.

27. En el escrito de contestación a los recursos de casación, las organizaciones de defensa del medio ambiente solicitan que el Tribunal de Justicia «valide la sentencia impugnada, corrigiendo o no los motivos en que se basó [y] desestime en todos sus puntos los recursos de casación interpuestos por la Comisión, el Consejo y el Parlamento». Dichas organizaciones estiman que la naturaleza y el objeto del Convenio de Aarhus no obstan al control de validez y que en el presente asunto se cumplen los requisitos de la sentencia Fediol/Comisión, puesto que el Reglamento de Aarhus recoge varias referencias a dicho Convenio.

#### B. *Sobre los efectos del Derecho internacional en el Derecho de la Unión*

28. Se ha dicho que para entender y apreciar las actitudes de los jueces nacionales frente a los acuerdos internacionales es necesario llegar hasta las bases constitucionales del Estado.<sup>21</sup> Tal exigencia resulta aún más imperiosa en los presentes asuntos, puesto que el Tribunal de Justicia debe precisar las normas de referencia aplicables al control de legalidad de los efectos internos del Convenio de Aarhus en el ordenamiento jurídico de la Unión, mientras que durante décadas la jurisprudencia relativa a las relaciones que existen entre el Derecho internacional y el Derecho de la Unión ha dado lugar a principios cuya aplicación no siempre ha estado libre de dudas.

29. Como ya he indicado, mi opinión es que, al aplicar al presente asunto la jurisprudencia derivada de las sentencias Fediol/Comisión y Nakajima/Consejo, el Tribunal General incurrió en error de Derecho, puesto que dichas sentencias consagran una excepción limitada que se estableció en el marco de la jurisprudencia relativa a los Acuerdos GATT y de la OMC, y no un enfoque general en cuanto al control de legalidad del Derecho de la Unión. Sin embargo, para ilustrar esta tesis es necesario analizar el desarrollo de la jurisprudencia que se refiere a los efectos internos de las obligaciones de Derecho internacional en el Derecho de la Unión. De dicho análisis resultará que la jurisprudencia ha evolucionado con el transcurso de los años, igual que un árbol, siguiendo varias ramas que, no obstante, están unidas por un «tronco común», encarnado en el principio del monismo.

19 — Sentencias Alemania/Consejo, C-280/93, EU:C:1994:367, apartado 111; Portugal/Consejo, C-149/96, EU:C:1999:574, apartado 51, y de 1 de marzo de 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, apartados 39 a 42.

20 — Sentencia Chiquita Brands y otros/Comisión, EU:T:2005:31, apartados 125 a 169.

21 — Pescatore, P.: «L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres», *Études de droit des Communautés européennes*, Mélanges Teitgen, 1984, p. 356.

– El tronco común monista

30. Desde un punto de vista general, parece pacífico desde la sentencia Haegeman, dictada en 1974,<sup>22</sup> que el artículo 216 TFUE (antiguo artículo 300 CE, apartado 7) se basa en un enfoque monista; a tenor del artículo 216 TFUE, «los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros»,<sup>23</sup> lo cual supone su «incorporación automática»,<sup>24</sup> de tal manera que los acuerdos internacionales formarán parte, como tales, de las fuentes del Derecho de la Unión.

31. Con la sentencia Kupferberg, dictada en 1982,<sup>25</sup> el Tribunal de Justicia confirmó la incorporación de los acuerdos internacionales al ordenamiento jurídico comunitario, no sin destacar al mismo tiempo que «los efectos en la Comunidad de las disposiciones de un Acuerdo internacional no pueden determinarse sin tener en cuenta el origen internacional de las disposiciones de que se trate», y que, «conforme a los principios del Derecho internacional, las partes contratantes pueden convenir los efectos que las disposiciones del Acuerdo deban desplegar en sus ordenamientos internos». El Tribunal de Justicia precisó que las instituciones competentes para negociar y celebrar un acuerdo con un país tercero gozan de libertad para concertar los efectos que las disposiciones deban surtir en el ordenamiento interno. Sólo cuando dicha cuestión no haya sido regulada en el acuerdo, corresponderá al Tribunal de Justicia dirimirla.<sup>26</sup>

32. Por lo tanto, de conformidad con el enfoque monista, las disposiciones convencionales despliegan efectos en el ordenamiento jurídico de la Unión incluso sin que medie la adopción de un acto legislativo o reglamentario para su aplicación.<sup>27</sup> Tal como resumió la cuestión la Abogada General Rozès en el asunto Polydor, el reglamento que aprueba el acuerdo internacional tiene sólo valor instrumental.<sup>28</sup> Desde entonces, se ha dictado una jurisprudencia copiosa que confirma que las disposiciones de los acuerdos internacionales forman parte del Derecho de la Unión incluso cuando dichas disposiciones no constituyan normas de referencia a efectos del control de legalidad del Derecho derivado.<sup>29</sup>

33. A este respecto, procede destacar que el problema de la posibilidad de invocar el Derecho internacional se ha planteado precisamente a causa del principio del monismo y, muy particularmente, en relación con el principio del Derecho de la Unión que indica que los acuerdos internacionales tienen una jerarquía superior a todos los actos de Derecho derivado.<sup>30</sup> Efectivamente, la jurisprudencia

22 — La sentencia Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, tenía por objeto el Acuerdo de Asociación con la República Helénica.

23 — Tal análisis no es unánime entre la doctrina. Efectivamente, si bien determinados autores apoyan el concepto monista (Pescatore, P.: *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur innergemeinschaftlichen Wirkung völkerrechtlicher Abkommen*, 1986, y «L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres», *op. cit.*, p. 395), otros defienden un enfoque dualista (Hartley, T. C.: «International Agreements and the Community Legal System», 8 *ELR*, 1983, pp. 383 y 390). Asimismo, existe un análisis matizado, según el cual es poco útil tener que optar necesariamente por uno u otro de esos dos enfoques (Everling: «The Law of the External Economic Relations of the EC», Hilf, M. Jacobs y G. Petersmann, E.-U.: *The European Community and GATT*, Kluwer, 1986, pp. 85 y 95).

24 — Véase de Búrca, G.: «The ECJ and the international legal order», *The Worlds of European Constitutionalism*, p. 105.

25 — 104/81, EU:C:1982:362.

26 — Antes citada, apartado 17. Véase, asimismo, la sentencia Demirel, EU:C:1987:400.

27 — Véase Rosas, A., citado por Marsden, S.: «As far as treaties are concerned, the EU approach is basically a monist one: the treaties concluded by the Council become *ipso facto* part of EU law, without any need for further measures of transposition or incorporation. The decision by the Council to conclude the agreement thus makes it directly applicable» («Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, n° 30, pp. 737 a 757).

28 — 270/80, EU:C:1981:286, p. 353.

29 — Sentencias Demirel, EU:C:1987:400; Andersson y Wåkerås-Andersson, C-321/97, EU:C:1999:307, y Jacob Meijer y Eagle International Freight, C-304/04 y C-305/04, EU:C:2005:441. Véase, asimismo, la sentencia del Tribunal de Justicia Grecia/Comisión, 30/88, EU:C:1989:422, apartado 13. Por lo que se refiere a la comunitarización de los acuerdos mixtos, véanse las sentencias Comisión/Alemania, C-61/94, EU:C:1996:313, y Comisión/Francia, C-239/03, EU:C:2004:598. Véase, asimismo, la sentencia Opel Austria/Consejo, T-115/94, EU:T:1997:3.

30 — Sentencia International Fruit Company y otros, 21/72 a 24/72, EU:C:1972:115, y conclusiones presentadas en ese mismo sentido por el Abogado General Mayras. Véase también la sentencia Air Transport Association of America y otros, EU:C:2011:864, apartado 50 y jurisprudencia citada. Véase, asimismo, la sentencia HK Danmark, C-335/11 y C-337/11, EU:C:2013:222, apartado 28.

acepta que el artículo 216 TFUE, apartado 2, pueda fundamentar la invalidación de una disposición de Derecho derivado que sea incompatible con el Derecho internacional. En el Derecho de la Unión, esta primacía no se extiende al Derecho primario ni, en particular, a los principios generales y al respeto de los derechos fundamentales.<sup>31</sup>

34. Por lo que se refiere a los supuestos de control de legalidad de un acto de Derecho de la Unión en relación con una disposición de Derecho internacional, el Tribunal de Justicia indicó en la sentencia *International Fruit Company y otros* de 1972 que su competencia para el control de validez en los procedimientos prejudiciales se extendía a la totalidad de los motivos de invalidez de los actos de Derecho derivado y que tenía la obligación de examinar si la validez de dichos actos podía verse afectada por su discrepancia con alguna norma de Derecho internacional,<sup>32</sup> no sin exigir al mismo tiempo el cumplimiento ante el juez nacional del requisito del efecto directo.

35. Por último, la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión sobre las disposiciones de Derecho derivado impone asimismo interpretar éstas, en la medida de lo posible, de conformidad con dichos acuerdos.<sup>33</sup>

36. A efectos del presente asunto, es importante destacar que el enfoque monista, que supone la incorporación automática de las disposiciones de Derecho internacional, es la norma básica que permite comprender la relación que existe entre el Derecho de la Unión y el Derecho internacional.<sup>34</sup> Sin embargo, esta estrecha relación requiere, en aras de la autonomía del Derecho de la Unión, una actitud prudente, cuyo ejemplo más significativo es la negativa del Tribunal de Justicia a reconocer efecto directo a las disposiciones de los Acuerdos GATT y de la OMC,<sup>35</sup> efecto directo que habría permitido que pudieran ser invocadas.

– Primera rama dualista (jurisprudencia GATT/OMC)

37. Aun reconociendo que la distinción entre el monismo y el dualismo es una simplificación que enmascara diferencias importantes entre los sistemas que forman parte de una u otra tendencia,<sup>36</sup> no deja de ser cierto que es característico del dualismo que las disposiciones del Derecho internacional convencional no son directamente aplicables en el ámbito nacional, porque sus efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico interno dependen de actos legislativos o reglamentarios internos mediante los que darles aplicación (transformación). Ahora bien, debido a la existencia de una fuente internacional, la interpretación de las disposiciones internas en cuestión se rige por el principio de «treaty friendly

31 — Véase, en este sentido, la sentencia *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 308.

32 — EU:C:1972:115, apartados 6 y 7.

33 — La norma interpretativa fue enunciada por primera vez en la sentencia *Interfood*, 92/71, EU:C:1972:30, y fue confirmada por la sentencia *Comisión/Alemania*, EU:C:1996:313, apartado 52. Véase, más recientemente, la sentencia *HK Danmark*, EU:C:2013:222.

34 — Véase de Búrca, G., *op. cit.*, p. 106. Determinados autores han señalado que es lógico que la Unión, cuyo propio origen está en varios tratados internacionales, haya adoptado una actitud abierta frente al Derecho internacional, siguiendo el principio de «völkerrechtsfreundliche Integration». Véase, por ejemplo, Timmermans, C.: «The EU and Public International Law», *European Foreign Affairs Review*, 1999, pp. 181 a 194.

35 — Véanse las sentencias *International Fruit Company y otros*, EU:C:1972:115, y *Portugal/Consejo*, EU:C:1999:574. En cambio, a menudo se les reconoce dicho efecto a las disposiciones de los acuerdos de asociación en los que la Unión se encuentra en una posición de fuerza: véase Klabbers, J.: «International Law in Community Law, The Law and Politics of Direct Effect», *Yearbook of European Law*, 2001, 21 (1), pp. 263 a 298. En lo que atañe a los acuerdos celebrados en el Consejo de Europa, Klabbers se refiere asimismo a la aplicación de la llamada «cláusula de desconexión» («disconnection clause»), de acuerdo con la cual, sin dejar de estar obligados a respetar el tratado internacional, los Estados contratantes tienen que hacer primar el Derecho de la Unión en sus relaciones con ésta. Véase Economides, C.: «La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire, une pratique critiquable», *Revue générale de droit international public*, 2006, pp. 273 a 302.

36 — Waelbroeck, M.: «Enforceability of the EEC-EFTA Free Trade Agreements: A Reply», *European Law Review*, 1978, pp. 27 y 28.

interpretation», al objeto de evitar, en la medida de lo posible, que puedan surgir conflictos entre la disposición nacional y una obligación convencional. Éste es el enfoque aplicado por el Tribunal de Justicia, en lo esencial, en la jurisprudencia relativa a los Acuerdos GATT y de la OMC,<sup>37</sup> sin que, no obstante, la misma reconozca que acaso se separa del monismo como principio fundamental.

38. Así pues, siguiendo lo propuesto por el Abogado General Mayras, que había preconizado la coherencia entre los acuerdos internacionales y los actos de las instituciones, el Tribunal de Justicia declaró en el asunto *International Fruit Company* y otros que la validez de los referidos actos podía apreciarse «con respecto a una disposición de Derecho internacional [...] cuando dicha disposición vincule a la Comunidad y pueda otorgar a favor de los justiciables el derecho a acogerse a ella ante los órganos jurisdiccionales».<sup>38</sup> No obstante, en ese asunto el Tribunal de Justicia acabó declarando que el artículo XI del Acuerdo GATT no surtía dicho efecto.

39. La jurisprudencia dictada en consecuencia confirma la naturaleza particular de los Acuerdos GATT y de la OMC,<sup>39</sup> atendiendo, por una parte, a que éstos se fundamentan en el principio de negociaciones emprendidas «a base de reciprocidad y de ventajas mutuas» y, por otra parte, a la posición de la Comunidad en el momento de su adopción.<sup>40</sup>

40. Efectivamente, resulta patente que los Acuerdos de la OMC no incluyen referencia alguna al estatuto que los mismos tendrán en el ordenamiento jurídico interno de los Estados firmantes. A diferencia de la situación que existe en el Derecho de la Unión desde la afirmación del principio recogido en la sentencia *Van Gend en Loos*, los Acuerdos GATT y de la OMC no han creado ningún ordenamiento jurídico nuevo que se aplique tanto a las partes contratantes o Estados miembros como a sus ciudadanos.<sup>41</sup> Por consiguiente, el sistema de los Acuerdos de la OMC reconoce derechos a los particulares únicamente a través de las soluciones adoptadas por los miembros de la OMC, y no obliga en lo más mínimo a los órganos jurisdiccionales nacionales a dejar de aplicar una disposición que sea contraria a las normas de la OMC.<sup>42</sup>

41. Por lo que se refiere al GATT, el Tribunal de Justicia ha indicado claramente que los particulares no podían invocar dicho Acuerdo ante los tribunales de la Comunidad para impugnar la validez de medidas comunitarias.<sup>43</sup> El Acuerdo GATT se caracterizaba por la flexibilidad de sus disposiciones, habida cuenta del sistema de solución de diferencias no vinculante y de la posibilidad de eludir las obligaciones del Acuerdo cuando se producía o existía el peligro de que se produjera un daño como consecuencia de los compromisos asumidos en el marco del mismo.

42. Por lo que se refiere a los Acuerdos de la OMC, el Tribunal de Justicia ha precisado, en primer lugar, que no determinan los procedimientos jurídicos adecuados para garantizar su ejecución de buena fe en los ordenamientos jurídicos internos de los miembros de la OMC.<sup>44</sup> El Tribunal de Justicia ha subrayado que el sistema de solución de diferencias daba un margen importante a la negociación entre las partes. Por lo tanto, según el Tribunal de Justicia, ello permite que, en lugar de retirar las medidas controvertidas, un miembro que haya adoptado medidas incompatibles con las normas de la OMC recurra a una compensación mutua. Según dicha jurisprudencia, la invalidación de

37 — En lo que atañe al dualismo, véanse, asimismo, las conclusiones presentadas por el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto *Merck Genéricos — Productos Farmacéuticos*, C-431/05, EU:C:2007:48, puntos 76 a 79.

38 — EU:C:1972:115.

39 — Por lo que se refiere a la falta de efecto directo de dichos Acuerdos, véase Kokott, J.: «International law- a neglected “integral” part», *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l’Union européenne à la croisée des chemins*, Bruylant, 2013.

40 — Sentencia *International Fruit Company* y otros, EU:C:1972:115, apartado 21. Por otra parte, es en esta sentencia en la que el Tribunal de Justicia admitió que la Comunidad había sucedido en gran medida a los Estados miembros en los derechos y obligaciones que para éstos se derivan del Acuerdo GATT.

41 — Véase la solución adoptada por el Grupo Especial de la OMC en el asunto «Estados Unidos - Artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974», WT/DS 152/R, 1999, apartado 7.72.

42 — Véase, a este respecto, Slotboom, M.: *A comparison of WTO and EC law*, Cameron, mayo de 2006, p. 65.

43 — Sentencia *International Fruit Company* y otros, EU:C:1972:115.

44 — Sentencia *Portugal/Consejo*, EU:C:1999:574, apartado 41.

una medida contraria a las obligaciones que se derivan de los Acuerdos de la OMC equivale a privar a los órganos legislativos o ejecutivos de las partes contratantes de la posibilidad de hallar soluciones negociadas. Asimismo, el Tribunal de Justicia se ha basado en consideraciones de reciprocidad, relativas a la negativa de los socios comerciales de la Comunidad a someterse a un control de legalidad de su Derecho interno con arreglo a los Acuerdos de la OMC.<sup>45</sup>

43. El Tribunal de Justicia se ha ceñido estrictamente a su enfoque, descartando que un particular pudiera invocar la infracción de las normas de la OMC en el marco de una pretensión indemnizatoria incluso cuando el acto impugnado hubiera sido objeto de reproche por parte del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.<sup>46</sup> Dicha jurisprudencia también supone que ni siquiera los demandantes privilegiados pueden reclamar ese control de legalidad.<sup>47</sup> Sin embargo, dicho enfoque no impidió que el Tribunal de Justicia constatará la existencia de incumplimiento por la infracción de disposiciones del Acuerdo GATT.<sup>48</sup>

44. Con todo, ello no desvirtúa la norma fundamental, cual es que el Acuerdo GATT y los Acuerdos de la OMC forman parte del Derecho comunitario, por lo que, en principio, son vinculantes para la Comunidad.<sup>49</sup> Así pues, según el Tribunal de Justicia, las normas de la OMC (en el caso del que se trataba, los Acuerdos ADPIC) son, como parte integrante del ordenamiento jurídico comunitario, normas de referencia en la interpretación de los actos del Derecho de la Unión.<sup>50</sup>

– Ramificación de la primera rama (jurisprudencia establecida por las sentencias Fediol/Comisión y Nakajima/Consejo)

45. A la vista del carácter restrictivo de la jurisprudencia general relativa a los efectos de los Acuerdos GATT y de la OMC, el Tribunal de Justicia ha consagrado una excepción,<sup>51</sup> conocida también con la denominación de «principio de implementación»,<sup>52</sup> en virtud de la que los órganos jurisdiccionales comunitarios pueden controlar la legalidad de un acto de Derecho derivado a la luz de las normas de la OMC, incluido el GATT, cuando «la Comunidad tenga el propósito de cumplir una obligación particular asumida en el marco de la OMC o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas de la OMC».<sup>53</sup>

46. En el asunto Fediol/Comisión, la demandante impugnaba la legalidad de la Decisión de la Comisión por la que se desestimaba una denuncia con la que buscaba la apertura de un procedimiento de investigación contra prácticas comerciales de Argentina. La demandante se basaba, al efecto, en el Reglamento (CEE) n° 2641/84 del Consejo, de 17 de septiembre de 1984, relativo al fortalecimiento de la política comercial común, en particular en materia de defensa contra las

45 — *Ibidem*, apartados 44 y 45.

46 — Sentencias de 30 de septiembre de 2003, Biret International/Consejo, C-93/02 P, EU:C:2003:517, y FIAMM y otros/Consejo y Comisión, EU:C:2008:476. Al respecto de la posibilidad de invocar el Derecho de la OMC, véanse las conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas en el asunto FIAMM y otros/Consejo y Comisión, EU:C:2008:98.

47 — Sentencia Alemania/Consejo, EU:C:1994:367, apartado 109, confirmada por la sentencia Portugal/Consejo, EU:C:1999:574. El Tribunal de Justicia declaró que las «particularidades del Acuerdo General, puestas de manifiesto por este Tribunal de Justicia para señalar que un justiciable de la Comunidad no puede invocarlo ante los Tribunales con el fin de cuestionar la legalidad de un acto comunitario, se oponen igualmente a que este Tribunal de Justicia tenga en cuenta las disposiciones del Acuerdo General para apreciar la legalidad de un Reglamento en el marco de un recurso interpuesto por un Estado miembro con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado».

48 — Véase la sentencia Comisión/Alemania, EU:C:1996:313.

49 — Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el asunto Intertanko y otros, EU:C:2007:689, puntos 73 y 74. La Abogado General menciona las sentencias Fediol/Comisión, EU:C:1989:254, apartados 19 y siguientes; Nakajima/Consejo, EU:C:1991:186, apartado 31; Portugal/Consejo, EU:C:1999:574, apartado 49; Biret International/Consejo, EU:C:2003:517, apartado 53, y Van Parys, EU:C:2005:121, apartado 40.

50 — Sentencias Hermès, C-53/96, EU:C:1998:292, apartado 35, y Dior y otros, C-300/98 y C-392/98, EU:C:2000:688.

51 — Bourgeois, J.: «The European Court of Justice and the WTO», en Weiler, J.H.H.: *The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?*, OUP, 2000, p. 103.

52 — Eeckhout, P.: *External Relations of the European Union*, OUP, 2004, p. 316.

53 — Sentencia Portugal/Consejo, EU:C:1999:574, apartado 49; véanse, asimismo, las sentencias Italia/Consejo EU:C:1998:531, apartado 19, y Alemania/Consejo, EU:C:1994:367, apartado 111.

prácticas comerciales ilícitas,<sup>54</sup> y añadía que dichas prácticas también eran contrarias a varias disposiciones del GATT.<sup>55</sup> En el asunto Nakajima/Consejo, la demandante se acogía, basándose en el artículo 184 CEE, a la inaplicabilidad de disposiciones de un Reglamento antidumping alegando, en particular, que dicho Reglamento era contrario a determinadas disposiciones del Código antidumping del GATT.

47. Tal como se desprende de la sentencia Van Parys,<sup>56</sup> las sentencias referidas en el apartado anterior son las dos únicas excepciones a la norma general, y son específicas del ámbito de los Acuerdos GATT y de la OMC, teniendo en cuenta la naturaleza y el espíritu de éstos, que se basan en los principios de negociación y reciprocidad, y teniendo también en cuenta la necesidad de preservar un margen de maniobra para las instituciones de la Unión.

48. Procede analizar el primer motivo de los recursos de casación a la luz de todo lo que antecede.

### C. Sobre la sentencia impugnada

49. Antes que nada, señalaré que el razonamiento del Tribunal General que se recoge en los apartados 55 a 57 de la sentencia impugnada se sustenta principalmente en una de las excepciones desarrolladas en el marco de los Acuerdos GATT y de la OMC, cual es la jurisprudencia Nakajima/Consejo, puesto que la referencia a la sentencia Fediol/Comisión sólo es subsidiaria, por no decir simplemente formal.<sup>57</sup> Efectivamente, considero que el apartado 58 de la sentencia impugnada es la exposición de la justificación de la afirmación que se recoge en la primera frase del mismo, esto es, que el Reglamento de Aarhus se adoptó para cumplir las obligaciones de la Unión derivadas del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

50. En consecuencia, ante la negativa expresada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, a reconocer efecto directo alguno al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, y dado que dicha negativa parecía descartar cualquier posibilidad de control de legalidad del Derecho derivado en relación con las disposiciones convencionales, el Tribunal General optó por valerse de una excepción relativa a la «aplicación» de los acuerdos internacionales y basada en la sentencia Nakajima/Consejo.

51. Al hacerlo, el Tribunal General incurrió, a mi juicio, en un error de Derecho que se manifiesta a dos niveles.

52. En un primer nivel, el error en cuestión consiste en atribuir alcance universal a una jurisprudencia que se refiere a los Acuerdos GATT y de la OMC. Así pues, el error reside en la extrapolación de jurisprudencia que se refiere a esos Acuerdos concretos, que están caracterizados, como se desprende de las observaciones anteriores, por una lógica y un sistema jurídico propios, a un ámbito radicalmente diferente, que es el del Convenio de Aarhus, con el fin de realizar un control de legalidad del Derecho derivado de la Unión en relación con dicho Convenio. Pues bien, en mi opinión no cabe aplicar en otros ámbitos del Derecho el razonamiento que está en la base de esa jurisprudencia.<sup>58</sup>

54 — DO L 252, p. 1.

55 — Es importante precisar que en la sentencia Fediol/Comisión no se invocaba el Acuerdo GATT propiamente dicho, sino el acto comunitario que hace las funciones de enlace entre el Derecho de la Unión y el Derecho internacional.

56 — EU:C:2005:121, apartados 39 y 40.

57 — En el apartado 54 de la sentencia impugnada se hace una cita general de la sentencia Fediol/Comisión; posteriormente, en el apartado 58, el Tribunal General menciona únicamente la referencia expresa que se recoge en el considerando 18 del Reglamento de Aarhus al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

58 — Véase la sentencia Portugal/Consejo, EU:C:1999:574.

53. El Tribunal de Justicia ya ha tenido oportunidad de poner de relieve la naturaleza particular que distingue a las normas aplicables en el contexto de los Acuerdos GATT y de la OMC de las normas que resultan de otros convenios internacionales, como el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los buques<sup>59</sup> y el Convenio sobre la Diversidad Biológica,<sup>60</sup> al objeto de deducir de ello que es imposible extrapolar dichas normas fuera de tal contexto. De ese modo, el Tribunal de Justicia ha precisado que la exclusión del control de legalidad de un acto comunitario en relación con los Acuerdos OMC/ADPIC/OTC no puede aplicarse a convenios que, a diferencia del Acuerdo de la OMC, no se basan estrictamente en el principio de reciprocidad y mutuas ventajas.<sup>61</sup>

54. Al mismo tiempo, a otro nivel, el Tribunal General erró al intentar justificar el control de legalidad apoyándose en una excepción consagrada por la sentencia Nakajima/Consejo, mientras que en realidad dicha sentencia es una ramificación jurisprudencial dentro de la jurisprudencia relativa a los Acuerdos GATT y de la OMC y es específica de dicho ámbito jurídico.

55. Efectivamente, tal como recordó el Tribunal General en la sentencia Chiquita Brands y otros/Comisión, la regla que se desprende de la sentencia Nakajima/Consejo tiene como finalidad permitir al justiciable, con carácter excepcional, alegar incidentalmente la infracción por parte de la Comunidad o de sus instituciones de las normas del GATT o de los Acuerdos de la OMC. Al tratarse de una excepción al principio de que los particulares no pueden invocar directamente las disposiciones de los Acuerdos de la OMC ante los órganos jurisdiccionales comunitarios, esta regla se interpretará de forma restrictiva.<sup>62</sup> Considero que tal definición de su alcance impide cualquier posibilidad de alegarla fuera del espacio de las normas de los Acuerdos GATT y de la OMC. Por lo tanto, no procede siquiera analizar si en el presente asunto las excepciones en cuestión se aplicaron correctamente.

56. Por consiguiente, propongo estimar el primer motivo de los recursos de casación y anular la sentencia impugnada en la medida en que ésta aceptó el segundo motivo invocado en primera instancia y procedió a realizar un control de legalidad basándose en la jurisprudencia establecida por las sentencias Fediol/Comisión y Nakajima/Consejo.

57. Por las razones que siguen y que no han podido ser debatidas por las partes, no me parece que el estado del asunto permita que el Tribunal de Justicia resuelva él mismo definitivamente el litigio, en el sentido del artículo 61, primer párrafo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, sino que debería ser devuelto al Tribunal General. Si, por el contrario, el Tribunal de Justicia decidiera resolver el asunto basándose en la sentencia Intertanko y otros, EU:C:2008:312, en la que se apoyan los recursos de casación, ya no sería necesario devolver el asunto al Tribunal General.

59 — Véase la sentencia Intertanko y otros, EU:C:2008:312, apartado 48.

60 — Véase la sentencia denominada «Biotech», EU:C:2001:523, apartado 53.

61 — Antes citada, apartado 53.

62 — EU:T:2005:31, apartado 117.

## V. Sobre una solución alternativa al objeto de realizar el control de legalidad — justificación de la devolución del asunto al Tribunal General

### A. Sobre la posibilidad de invocar directamente las normas convencionales a efectos del control de legalidad del Derecho derivado de la Unión

#### 1. Sobre el «efecto directo» como filtro del control de legalidad

58. Resulta patente que la validez de un acto de la Unión puede ser afectada por su incompatibilidad con las reglas de Derecho internacional que se han mencionado.<sup>63</sup> Por ello, en su jurisprudencia clásica, el Tribunal de Justicia busca dicha incompatibilidad procediendo por etapas sucesivas. De ese modo, es preciso, antes que nada, que las reglas en cuestión sean vinculantes para la Unión.<sup>64</sup> A continuación, el Tribunal de Justicia sólo puede examinar la validez de un acto de Derecho de la Unión en relación con un acuerdo internacional si la naturaleza y el sistema de éste no se oponen a ello.<sup>65</sup> Por último, cuando la naturaleza y el sistema<sup>66</sup> del acuerdo en cuestión permiten contemplar la posibilidad de analizar la validez del acto de Derecho de la Unión en relación con las disposiciones de dicho acuerdo, es aún necesario que las disposiciones del acuerdo que se invocan a efectos del examen de la validez del acto de la Unión parezcan, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, esto es, dotadas de efecto directo.<sup>67</sup>

59. El requisito del efecto directo se cumple cuando la disposición invocada contiene una obligación clara y precisa, cuya ejecución y cuyos efectos no se subordinan a la adopción de acto ulterior alguno.<sup>68</sup>

60. Sin embargo, en el estado actual del Derecho de la Unión, es difícil afirmar que exista un único enfoque uniforme en materia de control de legalidad del Derecho derivado en relación con los instrumentos del Derecho convencional. Efectivamente, la jurisprudencia relativa a dicho control no es un bloque consolidado, sino que, muy al contrario, parece marcada por cierta diversidad que en ocasiones raya con lo incoherente.

61. Antes que nada, por lo que se refiere al propio reconocimiento del efecto directo de las disposiciones de los acuerdos internacionales, el juez de la Unión se muestra abiertamente flexible en cuanto a la posibilidad de que se invoquen directamente los acuerdos celebrados con Estados terceros, y en particular los acuerdos de asociación.<sup>69</sup> Dicho enfoque permite que los particulares se acojan a las disposiciones en cuestión ante los órganos jurisdiccionales cuando un convenio internacional pueda afectar directamente a su situación.<sup>70</sup> En cambio, como ya he señalado, en el ámbito concreto de los

63 — Véase la sentencia *Air Transport Association of America y otros*, EU:C:2011:864, apartado 51.

64 — Antes citada, apartado 7, y la sentencia *Intertanko y otros*, EU:C:2008:312, apartado 44.

65 — Sentencia *FIAMM y otros/Consejo y Comisión*, EU:C:2008:476, apartado 110.

66 — En la sentencia *Demirel*, EU:C:1987:400, el Tribunal de Justicia se refiere al «objeto, así como [...] la naturaleza del acuerdo» (apartado 14).

67 — Véanse, en particular, las sentencias *Kupferberg*, EU:C:1982:362, apartado 22; *IATA y ELFAA*, EU:C:2006:10, apartado 39, e *Intertanko y otros*, EU:C:2008:312, apartado 45.

68 — Véanse la sentencia *Demirel*, EU:C:1987:400, apartado 14, y el punto 18 de las conclusiones presentadas por el Abogado General Darmon en ese mismo asunto, EU:C:1987:232; véase, asimismo, la sentencia *Pêcheurs de l'étang de Berre*, C-213/03, EU:C:2004:464, apartado 39.

69 — Véase la sentencia *Demirel*, EU:C:1987:400, apartado 14. Sobre los acuerdos de asociación, véanse las sentencias *Pokrzeptowicz-Meyer*, C-162/00, EU:C:2002:57; *Deutscher Handballbund*, C-438/00, EU:C:2003:255, y *Simutenkov*, C-265/03, EU:C:2005:213, en las que el Tribunal de Justicia se refirió al principio de no discriminación para fundamentar la posibilidad de invocar la disposición convencional. Véase también el comentario de Jacobs, F.: «The Internal Legal Effects of EU's agreements», *A constitutional order of States? Essays in EU Law in honour of A. Dashwood*, p. 535. Véase, asimismo, la sentencia *Toprak y Oguz*, C-300/09 y C-301/09, EU:C:2010:756.

70 — Véase, a contrario sensu, la sentencia *Ioannis Katsivardas — Nikolaos Tsitsikas*, C-160/09, EU:C:2010:293, apartado 45.

Acuerdos de la OMC y de los Acuerdos ADPIC y sobre OTC, que se caracterizan por una naturaleza y sistema específicos, las disposiciones de los mismos no se incluyen entre las normas en relación con las cuales el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias.<sup>71</sup>

62. El enfoque «clásico» al que me vengo refiriendo se enfrenta a una realidad en la que se da una diversidad creciente de acuerdos de los que forma parte la Unión, lo cual conlleva la diversidad de los efectos que dichos acuerdos surten en el Derecho de la Unión. Efectivamente, resulta patente que los acuerdos de cooperación comercial no surten en el ordenamiento interno efectos comparables a los de los convenios multilaterales que crean regímenes de alcance general que incluyen objetivos «políticos» ambiciosos, lo cual es a menudo el caso, en particular, en materia de protección del medio ambiente y de Derecho de transportes.<sup>72</sup> Por otra parte, los convenios de los diferentes tipos de asociación presentan una particularidad importante, al establecer la aproximación de los principios de las libertades fundamentales.<sup>73</sup>

63. Por lo que se refiere al control de legalidad, si bien es cierto que, en determinados supuestos, el Tribunal de Justicia realiza un control en relación con disposiciones de Derecho convencional, sin que ello suponga aportar una motivación extensa, tal como se da en la sentencia dictada en el asunto IATA y ELFAA,<sup>74</sup> en otros supuestos el Tribunal de Justicia asume una postura más estricta, como es el caso del enfoque adoptado en el asunto Intertanko y otros.

64. En las conclusiones que presentó en el asunto Intertanko y otros, la Abogado General Kokott consideró que la Convención sobre el Derecho del Mar podía ser un «criterio de apreciación» para controlar la legalidad de actos de Derecho derivado.<sup>75</sup> Sin embargo, el Tribunal de Justicia no siguió el razonamiento propuesto por la Abogado General, apoyándose en la falta de reglas destinadas a aplicarse directa e inmediatamente a los particulares o a conferir a éstos derechos o libertades que pudieran ser invocados frente a los Estados.<sup>76</sup>

65. La solución adoptada en el asunto Intertanko y otros suscitó dudas, porque rompe con la sentencia dictada previamente en el asunto Poulsen y Diva Navigation,<sup>77</sup> en la que el Tribunal de Justicia había reconocido a los particulares el derecho a invocar la propia Convención sobre el Derecho del Mar como expresión del Derecho internacional consuetudinario.<sup>78</sup>

71 — Sentencia Portugal/Consejo, EU:C:1999:574, apartado 47; sentencia denominada «Biotech», EU:C:2001:523, apartado 52, y la sentencia Dior y otros, EU:C:2000:688, apartado 43. Véanse, asimismo, el auto OGT Fruchthandels-gesellschaft, C-307/99, EU:C:2001:228, apartado 24, y la sentencia Van Parys, EU:C:2005:121, apartado 39.

72 — Por ejemplo, el Acuerdo de la OMC, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 11 de diciembre de 1997 y el Acuerdo de transporte aéreo «cielos abiertos» celebrado entre la CE y los Estados Unidos.

73 — Véanse los Acuerdos CEE-Turquía (por ejemplo, sentencia Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708), el Acuerdo de Asociación CEE-Marruecos (sentencia Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36), los acuerdos europeos de preadhesión (por ejemplo, los celebrados con la República de Polonia y la República Checa: véase la sentencia Jany y otros, C-268/99, EU:C:2001:616). Por lo que se refiere a los acuerdos celebrados por la Comunidad Europea y sus Estados miembros con la Confederación Suiza, véase la sentencia Ettwein, C-425/11, EU:C:2013:121.

74 — EU:C:2006:10, apartado 39.

75 — Intertanko y otros, EU:C:2007:689, punto 59.

76 — Sentencia Intertanko y otros, EU:C:2008:312, apartado 64. Además, por lo que respecta a este asunto, es preciso indicar que los particulares no pretendían alegar derechos en interés propio, sino más bien que se comprobara la compatibilidad de la legislación de la Unión con las obligaciones internacionales de ésta.

77 — C-286/90, EU:C:1992:453.

78 — Wennerås, P.: «Towards an ever greener Union», *CMLR* 45, 2008, p. 1679. Mientras que en la sentencia Intertanko y otros el Tribunal de Justicia se negó a efectuar un control de legalidad basado en la Convención sobre el Derecho del Mar, sí aceptó realizar la comprobación de la compatibilidad de la legislación de un Estado miembro con esa misma Convención en una sentencia dictada en un procedimiento por incumplimiento (sentencia Comisión/Irlanda, denominada «MOX Plant», C-459/03, EU:C:2006:345, apartado 121).

66. En la sentencia ATA y otros, EU:C:2011:864, el Tribunal de Justicia aportó ciertas precisiones sobre la posibilidad de invocar el Derecho internacional consuetudinario, al declarar que «los principios de Derecho consuetudinario internacional [...] pueden ser invocados por un justiciable para que el Tribunal de Justicia examine la validez de un acto de la Unión siempre que, por un lado, estos principios puedan cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto [...] [79] y por otro lado, el acto controvertido pueda afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de éste obligaciones en relación con dicho Derecho».<sup>80</sup>

67. Por último, el asunto que más claramente renuncia al enfoque «clásico» al que me vengo refiriendo es, a todas luces, el que dio lugar a la sentencia denominada «Biotech», EU:C:2001:523.<sup>81</sup> Efectivamente, el Tribunal de Justicia consideró que el hecho de que un acuerdo internacional contenga disposiciones carentes de efecto directo, en el sentido de que no crean derechos que los particulares puedan invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales, no impide que el juez controle el cumplimiento de las obligaciones que incumben a la Comunidad en su calidad de parte de dicho acuerdo.<sup>82</sup>

68. Pues bien, la adopción de una solución de las referidas características me parece determinante para los presentes asuntos.

69. Además, debe señalarse la tensión que existe entre la negativa a reconocer la posibilidad de invocar directamente el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, que se justifica en la necesidad de que se adopten medidas para su aplicación, y la voluntad de garantizar la tutela judicial efectiva conforme con las exigencias del Convenio, según quedó expresada en la sentencia *Lesoochranárske zoskupenie*.<sup>83</sup> De ese modo, el Tribunal de Justicia destacó que las estipulaciones de dicho Convenio, «aunque [estén] redactadas en términos generales, persiguen el objetivo de lograr la protección efectiva del medio ambiente». Por lo tanto, el Tribunal de Justicia instó a los órganos jurisdiccionales nacionales a «interpretar [el Derecho nacional], en la medida de lo posible, [...] conforme [...] a los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus».<sup>84</sup> Pues bien, resulta indudable que, en su condición de institución, también el Tribunal de Justicia está obligado a cumplir con lo dispuesto en el Convenio de Aarhus.<sup>85</sup>

79 — El Tribunal de Justicia se refirió en ese momento a las sentencias *Ahlström Osakeyhtiö y otros/Comisión*, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 y 125/85 a 129/85, EU:C:1988:447, apartados 14 a 18, y *Mondiet*, C-405/92, EU:C:1993:906, apartados 11 a 16.

80 — Por otra parte, el Tribunal de Justicia añade que «puesto que un principio de Derecho consuetudinario internacional no reviste el mismo grado de precisión que la disposición de un acuerdo internacional, el control jurisdiccional debe limitarse necesariamente a determinar si las instituciones de la Unión, al adoptar el acto controvertido, incurrieron en errores manifiestos de apreciación en lo que respecta a las condiciones de aplicación de dichos principios».

81 — Con todo, P. Eeckhout ve en dicha sentencia lo que califica de «enigmatic statements»: *CMLR* 46, 2009, p. 2052.

82 — Sentencia denominada «Biotech», EU:C:2001:523, apartado 54. Es preciso señalar que, no obstante, en cuanto al Derecho internacional consuetudinario, el Tribunal de Justicia se refirió a la sentencia *Racke*, EU:C:1998:293, apartados 45, 47 y 51.

83 — EU:C:2011:125, apartado 51.

84 — Antes citada, apartados 46 y 51.

85 — Sin embargo, se ha hecho la observación de que dicho enfoque podía justificarse en que el referido Convenio fue celebrado por la Comunidad y todos su Estados miembros en virtud de una competencia compartida, dado que es un acuerdo mixto. Véase, en particular, Neframi, E.: *Mixed Agreements as a source of European Union Law*, p. 335.

## 2. Sobre la adaptación de los requisitos exigidos para la invocación directa

70. Recordaré aquí que, según jurisprudencia reiterada,<sup>86</sup> la Comunidad es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado. El concepto de comunidad de Derecho tiene dos dimensiones: antes que nada, una dimensión normativa, que conlleva la obligación de encontrarse en conformidad con el Tratado, y a continuación una dimensión jurisdiccional, que supone la tutela judicial de los particulares ante los actos ilegales de Derecho derivado.<sup>87</sup>

71. Por otra parte, cada vez con más frecuencia, al Tribunal de Justicia le resulta difícil garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales que recaen sobre la Unión y al mismo tiempo preservar la autonomía del Derecho de la Unión, muy especialmente en el Derecho internacional del medio ambiente.<sup>88</sup> Efectivamente, el Derecho medioambiental es uno de los ejemplos de multiplicación de los lugares de creación y aplicación del Derecho, lo que sin duda produce fenómenos de interacción, internacionalización e incluso globalización de dicho Derecho.<sup>89</sup> Tal estratificación del contexto jurídico exige, a mi entender, un enfoque matizado.

72. Ciertamente es que el efecto directo constituye un principio que autoriza al juez nacional a aplicar una norma de Derecho internacional como fundamento autónomo de su resolución cuando dicha norma no haya sido transpuesta al Derecho nacional o lo haya sido de manera inadecuada.<sup>90</sup> En el Derecho de la Unión, la teoría del efecto directo que se aplica a las relaciones entre dicho Derecho y el ordenamiento jurídico de los Estados miembros se limita a las normas que cumplen el *requisito de la exhaustividad*.<sup>91</sup> Resulta patente que, por lo tanto, el concepto del efecto directo corresponde a la situación de un particular que, en el marco jurídico nacional, desea acogerse al Derecho de la Unión, incluidos los convenios internacionales que vinculan a ésta. Sin embargo, en el momento actual de desarrollo del Derecho de la Unión, la teoría del efecto directo, que pudo calificarse en su día de «enfermedad infantil»,<sup>92</sup> no protege ya la autonomía de dicho Derecho en el marco internacional.

73. Además, a la vista de la jurisprudencia expuesta anteriormente, la teoría del efecto directo no es un principio universal y obligatorio en el contexto del control de los actos de las instituciones de la Unión por parte del juez de la Unión.

74. Pues bien, en el marco de los presentes recursos de casación es importante mencionar que la aplicación automática y sin reservas de la jurisprudencia establecida por la sentencia Intertanko y otros y por la sentencia Lesoochránárske zoskupenie llevaría al Tribunal de Justicia a excluir la posibilidad de cualquier control judicial, *tanto por el juez nacional como por el juez de la Unión*, del cumplimiento de los compromisos que para la Unión Europea se derivan del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Por consiguiente, existe el peligro de que resulte afectado de una manera sustancial el concepto de tutela judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión, entendiendo ésta, en su sentido más amplio, como referida no sólo a los recursos directos sino también al mecanismo de la remisión prejudicial.

86 — Sentencia Los Verdes/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, apartado 23.

87 — Véase Simon, D.: «La Communauté de droit», Sudre, F., y H. Labayle: *Réalité et perspectives du droit communautaire*, 2000, p. 85.

88 — Véanse al respecto las sentencias Pêcheurs de l'étang de Berre, EU:C:2004:464, apartados 42 a 52; Comisión/Francia, EU:C:2004:598, apartado 29; Comisión/Irlanda, EU:C:2006:345; Intertanko y otros, EU:C:2008:312, y Lesoochránárske zoskupenie, EU:C:2011:125.

89 — No negaré que otros ámbitos están marcados por un fenómeno análogo de creación del Derecho a varios niveles, como, por ejemplo, las normas que regulan la lucha contra el blanqueo de dinero, la política comercial, el transporte aéreo, etc.

90 — Betlem, G., y Nollkaemper, A.: «Giving Effect to Public international Law and European Community Law before Domestic Courts», *EJIL*, 2003, vol. 14, n° 3, pp. 569 a 589.

91 — Véanse, a este respecto, las conclusiones presentadas por el Abogado General Trabucchi en el asunto Defrenne, denominado «Defrenne II», 43/75, EU:C:1976:39, p. 488.

92 — Pescatore, P.: «The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law», *ELR*, 1983, 8, p. 155.

75. Habida cuenta de todas las consideraciones expuestas hasta este momento, es legítimo plantearse cómo debería evolucionar el requisito del efecto directo en la invocación directa de las disposiciones convencionales.

76. A la luz del razonamiento seguido por el Tribunal de Justicia en el asunto *Air Transport Association of America* y otros, EU:C:2011:864, la posibilidad de invocar directamente un acto de Derecho internacional supone, antes que nada, analizar el acto en cuestión a través de la óptica de su naturaleza, de su sistema y de sus objetivos, siempre que se haya comprobado que es efectivamente vinculante para la Unión. Por lo que se refiere, ya en un segundo momento, a si una disposición convencional en concreto puede servir como criterio de referencia para el control de legalidad del Derecho derivado de la Unión, procede atender a las características de dicha disposición.

77. Mi opinión es que, conceptualmente, procede distinguir con claridad entre los supuestos en que un particular desea invocar directamente un acto de Derecho internacional, acogiéndose a un derecho que entiende que dicho acto le confiere, y los supuestos de control de la discrecionalidad de las instituciones de la Unión en el proceso de ajuste<sup>93</sup> de un acto de Derecho de la Unión con un acto de Derecho internacional. Habitualmente son los actores privilegiados quienes ponen en marcha dicho control ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, pero en el contexto del Convenio de Aarhus también se ha dado esa posibilidad a las organizaciones de defensa del medio ambiente que cumplan los criterios previstos al respecto.

78. Al objeto de evitar que surja un espacio que eluda cualquier tipo de control judicial, me parece legítimo sostener que, en el contexto del control de la conformidad de un acto del Derecho de la Unión con el Derecho internacional, la falta de efecto directo de una disposición, entendiendo por tal una norma exhaustiva y que sea fuente de derechos, no debería obstar al análisis de legalidad, con tal de que las características del convenio en cuestión no se opongan a ello.

79. En cambio, la disposición de Derecho internacional que pueda servir como criterio de referencia a efectos del control de legalidad debe siempre incluir elementos suficientemente claros, inteligibles y precisos. Ahora bien, es importante destacar que una disposición de esas características puede ser de naturaleza mixta. Si es posible aislar en su contenido partes que respondan a dicha exigencia, debe poderse realizar dicho control de legalidad.

80. Efectivamente, una disposición de Derecho internacional, incluso si concede a las partes contratantes un margen importante de maniobra en determinados aspectos, puede, en paralelo, conllevar normas precisas e incondicionales.<sup>94</sup> Observaré aquí que tales disposiciones mixtas son frecuentes en el Derecho medioambiental.

81. Por lo demás, la adaptación de las condiciones de invocación que defiendo no contradice la postura del Tribunal de Justicia en el sentido de que, ante normas carentes de efecto directo, como lo son los Acuerdos de la OMC, tampoco los demandantes privilegiados pueden instar el control de legalidad en virtud del artículo 263 TFUE. Muy al contrario, considero que el enfoque adoptado en la sentencia

93 — He tomado el término de la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, apartado 41: Convenio de Aarhus «al que debe ajustarse la legislación comunitaria, tal como se afirma en el quinto considerando de la Directiva 2003/35».

94 — Véase, por ejemplo, en el Derecho de la Unión, el análisis de una disposición de estas características en la sentencia *Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, EU:C:2011:289, apartados 55 a 59.

Alemania/Consejo,<sup>95</sup> que fue confirmado por la sentencia Portugal/Consejo, EU:C:1999:574, precisamente refleja la idea de que son sobre todo las particularidades del acuerdo internacional en cuestión las que justifican que un particular pueda invocarlo directamente y que el Tribunal de Justicia ejerza el control de legalidad o, por el contrario, las que se oponen a ello.<sup>96</sup>

82. Por otra parte, la necesidad de que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia diferencie entre la problemática de la invocación directa de una disposición convencional y la posibilidad de que se controle la validez de una norma de Derecho derivado en relación con el Derecho internacional se ha planteado en numerosos análisis doctrinales<sup>97</sup> y ha sido señalada por distintos abogados generales.<sup>98</sup> También se ha defendido, acertadamente, que la teoría de la invocación directa debería reformularse de manera autónoma.<sup>99</sup>

83. En concreto, determinados autores han considerado que la cuestión de si un acuerdo internacional otorga derechos a los particulares carecía de relevancia a la hora de apreciar si una disposición controvertida se incluye entre las normas a las que se refiere el Tribunal de Justicia a efectos del control de legalidad de los actos del Derecho de la Unión.<sup>100</sup>

84. Por lo tanto, es preciso comprobar si el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus cumple los requisitos que se han exigido a efectos de poder ser invocado.

95 — EU:C:1994:367, apartado 109.

96 — En el marco del control de legalidad, es preciso señalar la pertinencia de la admisión de la excepción de ilegalidad estimada por el Tribunal General. Efectivamente, el presente litigio ha sido sometido al Tribunal de Justicia tras la proposición de una excepción de ilegalidad contra el Reglamento de Aarhus. Para la jurisprudencia, el artículo 277 TFUE constituye la expresión de un principio general que garantiza a cualquiera de las partes, para obtener la anulación de una decisión que la afecte directa e individualmente, el derecho a cuestionar la validez de los actos institucionales anteriores que constituyan la base jurídica de la decisión impugnada, cuando la referida parte no disponga del derecho a interponer un recurso directo contra dichos actos, cuyas consecuencias sufriría así sin haber podido solicitar su anulación (véase la sentencia del Tribunal de Justicia Simmenthal/Comisión, 92/78, EU:C:1979:53). La posibilidad de invocar la excepción de ilegalidad supone, por tanto, la admisibilidad del recurso en el marco del cual se propone (sentencia del Tribunal General Ripa di Meana y otros/Parlamento, T-83/99 a T-85/99, EU:T:2000:244, apartado 35). De ello se deduce que, por lo tanto, el mecanismo de la excepción de ilegalidad debe ser accesible a las partes frente a los actos que no pueden impugnarse directamente en anulación (sentencia del Tribunal General Kik/OAMI, T-120/99, EU:T:2001:189).

97 — Véanse, entre otros muchos ejemplos, Manin, P.: «À propos de l'accord instituant l'OMC», *RTDE*, 1997; Klabbers, J.: *op. cit.*; Lenaerts, K., y T. Corthauts: «On birds and hedges», *E.L. Rev.*, 2006, 31(3), pp. 287 a 315, epígrafe 298; Pavoni, R.: «Controversial aspects of the interaction between international and EU law in environmental matters: direct effects and Members State's unilateral measures», *The EU external Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press, 2012, pp. 347 a 377. Además, se ha propuesto la inversión del orden del razonamiento del Tribunal de Justicia, que analiza antes que nada la disposición, al objeto de comprobar si cumple con el criterio del efecto directo (carácter claro, preciso e incondicional), para analizar a continuación el propio acuerdo; véase Jacobs, F.: «The Internal Legal Effects of EU's agreements», *op. cit.*, p. 532.

98 — El Abogado General Gulmann realizó esa distinción, sin dejar por ello de sostener que el enfoque monista, que supone que los acuerdos internacionales forman parte integral del Derecho de la Unión, no conlleva que dichos acuerdos actúen como parámetro para el análisis de la legalidad de los actos del Derecho de la Unión. Según el Abogado General Gulmann, «es posible que, independientemente de su falta de efecto directo, un Acuerdo pueda ser invocado en el marco de un recurso interpuesto conforme al artículo 173. Pero también puede suceder que las razones por las que se niegue el efecto directo del Acuerdo sean de naturaleza tal que provoquen asimismo la exclusión de éste como elemento de la base del control de legalidad del Tribunal de Justicia». Véanse, en este sentido, las conclusiones presentadas en el asunto Alemania/Consejo, EU:C:1994:235, punto 137.

99 — Véase Manin, P.: *op. cit.*

100 — Lenaerts, K., y T. Corthauts: «On birds and hedges»: *op. cit.*, epígrafe 299: «the invoked articles need to be unconditional and sufficiently precise, but only to the extent that they must be apt to serve as yardstick for review, not in the sense that they confer rights on individuals as required in cases involving direct effect».

B. *El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus como norma de referencia a efectos del control de legalidad*

85. Es preciso recordar, antes que nada, que el Convenio de Aarhus, considerado «pilar de la democracia medioambiental»,<sup>101</sup> fue primero firmado por la Comunidad y después aprobado mediante la Decisión 2005/370. Como acuerdo mixto celebrado simultáneamente por la Unión y sus Estados miembros, el Convenio forma parte desde ese momento del ordenamiento jurídico de la Unión.<sup>102</sup> Por lo tanto, la Unión está vinculada por dicho Convenio, al igual que sus instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

86. El Tribunal de Justicia ya ha confirmado su competencia para interpretar las disposiciones del Convenio de Aarhus<sup>103</sup> y ha dictado a este respecto una cantidad importante de sentencias en el contexto de cuestiones prejudiciales interpretativas y de procedimientos por incumplimiento.<sup>104</sup>

87. Al mismo tiempo que confiere a los ciudadanos tres derechos procedimentales distintos en materia medioambiental,<sup>105</sup> el Convenio de Aarhus incluye deberes. De ese modo, establece que corresponde a todos los individuos «proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras». En la medida en que reconoce derechos en relación con los objetivos de la defensa del medio ambiente, el Convenio de Aarhus tiene carácter de instrumento procedimental. Efectivamente, la defensa del medio ambiente únicamente es posible si los interesados disponen de verdaderos instrumentos para actuar en el ámbito amplísimo que abarca el Convenio. Por lo tanto, el Convenio de Aarhus es fuente de «derechos de participación cívica», a través de la codificación de derechos procedimentales en materia de medio ambiente.

88. Por lo tanto, a diferencia de, por ejemplo, el Acuerdo de la OMC, el Convenio de Aarhus no se basa en el principio de reciprocidad y mutuas ventajas de las partes contratantes.<sup>106</sup>

89. Al contrario que el Acuerdo de la OMC, el Convenio de Aarhus permite que las autoridades públicas y los ciudadanos asuman su responsabilidad individual y colectiva de protección y mejora del medio ambiente para el bienestar de las generaciones presentes y futuras.<sup>107</sup> No es un ejemplo de acuerdo técnico en materia medioambiental, sino la expresión clara del derecho humano al medio ambiente en su dimensión más formal. Así pues, no cabe ninguna duda de que algunas de sus disposiciones no serán inmediatamente aplicables («self-executing»). Ello explica la importancia de las disposiciones nacionales adoptadas para garantizar la efectividad de dichos preceptos internacionales en el Derecho interno y, en consecuencia, la necesidad del control de la legalidad de esas normas.

90. Por lo que se refiere, más en concreto, al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, esta disposición insta la posibilidad de reaccionar jurídicamente ante la infracción de disposiciones del Derecho medioambiental nacional.

101 — Prieur, M.: «La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», *RJE*, 1999, p. 9; citado por Guiorguieff, J.: «Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d'Aarhus», *R.A.E.*, 2012/3, p. 629.

102 — Sentencias Lesoochránárske zoskupenie, EU:C:2011:125, apartado 30, y Haegeman, EU:C:1974:41. Véanse, por analogía, en particular la sentencia IATA y ELFAA, EU:C:2006:10, apartado 36, y Comisión/Irlanda, EU:C:2006:345, apartado 82.

103 — Sentencia Lesoochránárske zoskupenie, EU:C:2011:125, apartado 30 (el Tribunal de Justicia se refiere en ella, en particular, a las sentencias Haegeman, EU:C:1974:41, apartados 4 a 6, y Demirel, EU:C:1987:400, apartado 7).

104 — Véanse las sentencias Boxus y otros, C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, EU:C:2011:667; Križan y otros, C-416/10, EU:C:2013:8; Edwards y Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, EU:C:2011:289, y Lesoochránárske zoskupenie, EU:C:2011:125. Véanse las conclusiones presentadas por el Abogado General Kokott en el asunto Comisión/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2013:554.

105 — Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa: «The Aarhus Convention: An Implementation Guide», 2ª ed., 2013, p. 6; Beyerlin, U., y Grote Stoutenburg, J.: «Environment, International Protection», Wolfrum, R. (dir.): *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, epígrafe 73.

106 — Véase una aplicación de dicho criterio en la sentencia denominada «Biotech», EU:C:2001:523, apartados 51 a 53.

107 — «Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia de la UE para la Conferencia de Almaty sobre la Convención de Aarhus», P6\_TA(2005)0176.

91. Ciertamente es que en la sentencia *Lesoochranárske zoskupenie* el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones del referido artículo «no contienen ninguna obligación clara y precisa que determine directamente la situación jurídica de los particulares».<sup>108</sup> Bajo este prisma, dicha disposición se subordina evidentemente a la adopción de un acto ulterior y los particulares no pueden acogerse a ella. Efectivamente, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus da a las partes contratantes la posibilidad de definir los criterios en virtud de los que se puede otorgar capacidad procesal a la ciudadanía.

92. Sin embargo, entiendo que el artículo 9, apartado 3, es una «disposición mixta», puesto que impone asimismo a las partes contratantes una obligación de resultado claramente identificable.

93. El propio Tribunal de Justicia ha señalado que, «aunque [estén] redactadas en términos generales, [las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus] persiguen el objetivo de lograr la protección efectiva del medio ambiente».<sup>109</sup> Dicha protección se refleja en el artículo 9 del Convenio a través del establecimiento de mecanismos procedimentales aplicables a los recursos mediante los que se garantiza la salvaguardia de los «derechos de participación cívica» que se derivan del propio Convenio. Además, el artículo 9, apartado 3, del Convenio debe interpretarse en relación con su artículo 1, que impone a todas las partes contratantes la obligación de garantizar los derechos de acceso a la justicia en materia medioambiental.

94. En cualquiera de los casos, el carácter mixto de la norma prevista en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus se refleja en el ámbito nacional en la discrecionalidad que se concede al legislador a la hora de fijar determinados criterios que debe reunir una organización para poder reaccionar jurídicamente ante una infracción del Derecho medioambiental. Ahora bien, me parece que es indudable que *la obligación de garantizar el acceso a la justicia es suficientemente clara como para impedir que exista una norma cuyo objeto o efecto sean excluir del ámbito de control que deben ejercer los órganos jurisdiccionales nacionales determinadas categorías de resoluciones no legislativas adoptadas por las autoridades públicas.*

95. Por lo tanto, a mi juicio, habida cuenta de su objetivo y de su sistema, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus es, en parte, una norma lo suficientemente clara como para que pueda basarse en ella un control de legalidad por lo que se refiere al acceso a la justicia de las organizaciones que gozan de legitimidad activa en virtud de la legislación nacional o incluso de la legislación de la Unión. Por consiguiente, el artículo 9, apartado 3, del Convenio puede servir como criterio de referencia a efectos de la apreciación de la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión.

## VI. Análisis subsidiario del control de legalidad

### A. Observaciones preliminares

96. Tanto en el caso de que se devuelva el asunto al Tribunal General como en el caso de que el Tribunal de Justicia considere que está en condiciones de resolver él mismo sobre el fondo, me parece imprescindible realizar con carácter subsidiario determinadas observaciones sobre el análisis de la legalidad del Reglamento de Aarhus en relación con el Convenio de Aarhus.

97. A este respecto, procede precisar que el presente conjunto de asuntos no afecta a las condiciones generales de acceso a la justicia, en el sentido del artículo 263 TFUE, en el ámbito del Derecho medioambiental, sino que su objeto es analizar si, al restringir el concepto de «actos», el legislador de la Unión *completó* de manera correcta las vías de recurso en relación con lo exigido por el Convenio de

108 — EU:C:2011:125, apartado 45.

109 — Antes citada, apartado 46.

Aarhus y, más en concreto, si, en este contexto, dicho legislador excluyó el obligado acceso a la justicia respecto de los actos no legislativos de aplicación general que hayan sido adoptados por las instituciones de la Unión. Efectivamente, tal como se desprende de los trabajos preparatorios del Reglamento de Aarhus, al firmar el Convenio de Aarhus la Comunidad Europea se comprometió a ajustar su legislación a lo exigido por el Convenio en materia de acceso a la justicia.

#### *B. Alegaciones expuestas por la Comisión en su segundo motivo casacional*

98. En su recurso, la Comisión invoca un segundo motivo casacional basado en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al interpretar el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. La Comisión alega que esta disposición ofrece a las partes contratantes una alternativa, al obligarlas a garantizar procedimientos de revisión a través de recursos administrativos o judiciales. Así pues, para la Comisión, como mínimo, antes de declarar que existía incompatibilidad entre el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de Aarhus y el artículo 9, apartado 3, del Convenio, el Tribunal General debería haber comprobado si las entonces demandantes estaban en condiciones de recurrir a un procedimiento judicial contra la medida de alcance individual en cuestión, ya fuera en los Países Bajos, ya fuera en el marco de la Unión. La Comisión recuerda que, conforme al artículo 33 de la Directiva 2008/50, el Reino de los Países Bajos transpuso mediante Decreto de 19 de agosto de 2009<sup>110</sup> la excepción temporal a las obligaciones impuestas por dicha Directiva. Por lo tanto, según la Comisión, las organizaciones de defensa del medio ambiente tenían la posibilidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales nacionales contra las medidas de adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva. El análisis de la validez de la Decisión de la excepción podría haber sido objeto de una cuestión prejudicial.

99. En cualquiera de los casos, para la Comisión, el artículo 10, apartado 1, del Reglamento de Aarhus no es la única disposición que pone en práctica lo establecido en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus: según esa institución, la circunstancia de que dicho artículo limite el procedimiento de revisión a los actos de alcance individual demuestra que, a juicio del legislador de la Unión, en el caso de los actos de alcance general los mecanismos jurídicos disponibles bastan para cumplir con lo exigido por el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

#### *C. Sobre la existencia de un control de las infracciones del Derecho medioambiental en el contexto del Convenio de Aarhus*

100. Según jurisprudencia reiterada, un tratado internacional ha de interpretarse en función de los términos en que está redactado, así como a la luz de sus objetivos. Los artículos 31 de los Convenios de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, y sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, de 21 de marzo de 1986, que son la expresión en esta materia del Derecho internacional consuetudinario de carácter general, establecen, a este respecto, que un tratado debe interpretarse de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del mismo.<sup>111</sup>

101. Con arreglo al preámbulo del Convenio de Aarhus, habida cuenta de la necesidad de proteger, preservar y mejorar el estado del medio ambiente, las partes contratantes admitieron la importancia de que los ciudadanos tuvieran acceso a la justicia en materia medioambiental, y reconocieron a este respecto que los ciudadanos podían necesitar asistencia para ejercer sus derechos. En el preámbulo

110 — Decreto que llevaba por título «Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)», publicado en el Staatsblad n° 366 de 2009.

111 — Véase la sentencia IATA y ELFAA, EU:C:2006:10, apartado 40 y jurisprudencia citada.

figura asimismo que las partes compartieron el deseo de que el público —incluidas las organizaciones— tuviera acceso a mecanismos judiciales eficaces para que sus intereses legítimos estuvieran protegidos.<sup>112</sup> Por lo tanto, el alcance que los autores del Convenio de Aarhus quisieron dar a las disposiciones de su artículo 9, apartado 3, debe apreciarse a la luz de dichos objetivos.

102. En el artículo 9 está previsto el acceso a la justicia para los tres supuestos desarrollados en los apartados 1 (recurso sobre el acceso a la información), 2 (recurso contra cualquier decisión relativa a actividades específicas que afecten al medio ambiente) y 3 (acceso a procedimientos administrativos o judiciales al objeto de impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas<sup>113</sup> que constituyan infracciones del Derecho medioambiental). Desde un punto de vista más general, me gustaría recordar el papel específico que desempeña el artículo 9 del Convenio de Aarhus al constituir, por una parte, garantía del derecho a la información y el derecho de participación en la toma de decisiones que otorgan el propio Convenio y el Derecho nacional y, por otra parte, vía de protección objetiva de un ordenamiento jurídico.<sup>114</sup>

103. Por lo que se refiere al ámbito de aplicación personal del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, procede realizar la observación de que esta disposición permite que el Derecho interno fije los criterios concretos que deberá reunir la ciudadanía para poder reaccionar jurídicamente ante las infracciones del Derecho medioambiental. Por lo tanto, está claro que la manera de la que las partes del Convenio pueden ejercer la facultad de apreciación que tienen reconocida es mediante la habilitación de dichos sujetos. Por consiguiente, está justificado defender que con el artículo 9, apartado 3, no se pretende instituir una *actio popularis* en Derecho medioambiental.<sup>115</sup>

104. En cambio, por lo que se refiere al ámbito de aplicación material del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, me gustaría destacar que esta disposición debe interpretarse a la luz de los objetivos, antes citados, que persiguen garantizar mecanismos eficaces para proteger los intereses del público.<sup>116</sup>

105. Además, procede realizar una interpretación conjunta del artículo 9, apartado 3, del Convenio y de lo exigido por los apartados 4 y 5 de la misma disposición. Efectivamente, conforme a dichos apartados, los procedimientos referidos deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos; y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos, sin que su costo sea prohibitivo. La necesidad de la publicidad se desprende con claridad del apartado 5 de ese mismo artículo.

106. Por consiguiente, las partes contratantes deben adoptar un mecanismo que sea sobre todo eficaz, y no sólo elegir entre distintas clases de procedimientos. Así pues, procede considerar que los firmantes del Convenio disponen de margen de maniobra por lo que se refiere a los procedimientos que deben establecer, pero que la obligación de establecer vías administrativas o judiciales de recurso debe cumplirse de conformidad con lo exigido por el Convenio para garantizar la posibilidad de reacción jurídica ante infracciones del Derecho medioambiental de conformidad con su artículo 9, apartado 3. *De ello se deduce que la unidad de medida que deberá usarse para evaluar el cumplimiento de dicha obligación es la exigencia del acceso efectivo a la justicia.* Tal interpretación se ve asimismo corroborada por el encabezamiento del artículo 9 del Convenio de Aarhus, que es «Acceso a la justicia».

112 — Véanse los considerandos 8 y 18 del Convenio de Aarhus.

113 — Salvo respecto de los actos adoptados en el marco de las actividades legislativa o judicial, véanse las conclusiones paralelas que presento en los asuntos Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P y C-405/12 P.

114 — Stec, S., y Casey-Lefkowitz, S.: *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, pp. 23 a 25.

115 — Véase Andrushevych, A., Alge, T. y Konrad, C. (eds.): *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2011)*, 2ª ed., RACSE, L'viv, 2011, p. 80.

116 — El artículo 9, apartado 3, del Convenio debe interpretarse a luz del preámbulo y de otras disposiciones del mismo, como sus artículos 1 y 3. De conformidad con la voluntad de las partes, el público, incluidas las organizaciones, debería gozar del derecho a acceder a mecanismos judiciales eficaces para poder proteger sus intereses legítimos (véase el considerando 18 del preámbulo).

107. Ello me lleva al concepto clave del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, cual es el de las acciones que pueden someterse a control.

108. Es cierto que en el Convenio de Aarhus no se define el referido término. Una interpretación gramatical del artículo 9, apartado 3, del Convenio tampoco permite considerar que se esté dejando dicho concepto a la discrecionalidad de la que gozan las partes contratantes. Además, esa misma disposición ni siquiera exige que las acciones en cuestión tengan un carácter jurídicamente vinculante. Por lo tanto, la doctrina coincide en entender que dicha disposición abarca cualquier supuesto de infracción de las disposiciones del Derecho medioambiental<sup>117</sup> nacional.<sup>118</sup>

109. El alcance del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, que es amplísimo a primera vista, y más aún en comparación con el alcance de los apartados 1 y 2 del mismo artículo, en realidad no lo es tanto. Efectivamente, el ámbito de aplicación material del artículo 9, apartado 3, queda delimitado por el artículo 2, apartado 2, segundo párrafo, del que se desprende que el Convenio no se aplicará a las acciones de carácter legislativo. De conformidad con dicha disposición, el concepto de «autoridad pública» cuyas acciones adoptadas en vulneración del Derecho medioambiental pueden ser objeto de impugnación excluye a las instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales y legislativos.

110. Por lo tanto, está claro que las partes firmantes del Convenio de Aarhus pretendían incluir únicamente medidas no legislativas en su ámbito de aplicación.

111. En otras palabras, están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus toda clase de acciones adoptadas por particulares y por autoridades públicas, de alcance general o de alcance individual, con la excepción de las correspondientes a la legislación.

112. Otros puntos contribuyen a confirmar este análisis.

113. Antes que nada, resulta esencial mencionar que la interpretación del concepto de acto legislativo que ha realizado el Tribunal de Justicia en el marco de la aplicación del Convenio de Aarhus tiende a preservar el efecto útil del artículo 9 del Convenio.<sup>119</sup> El Tribunal de Justicia interpreta las distintas disposiciones del Derecho de la Unión a la luz de los objetivos del Convenio de Aarhus y habida cuenta de éstos, puesto que la legislación de la Unión debe «ajustarse» a dicho Convenio.<sup>120</sup> Este enfoque resulta fundamental a la hora de interpretar el Reglamento de Aarhus en relación con el Convenio.

114. Procede, asimismo, referirse a la postura adoptada por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, según el cual las partes contratantes no pueden incorporar o mantener criterios tan estrictos que surtan el efecto de impedir que las organizaciones no gubernamentales impugnen acciones u omisiones que infrinjan disposiciones nacionales relativas a la defensa del medio

117 — Larssen, C., y Jadot, B.: «La convention d'Aarhus», *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruylant, 2005, p. 219.

118 — A estos efectos, el Derecho de la Unión se asimila al Derecho nacional: véase la Comunicación ACCC/C/2008/32, epígrafe 76.

119 — Sentencia Boxus y otros, EU:C:2011:667, apartado 53.

120 — Véanse, con respecto al considerando 5 de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156, p. 17), las sentencias Edwards y Pallikaropoulos, EU:C:2013:221, apartado 26, y Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, EU:C:2011:289, apartado 41. Por lo que se refiere al traslado de la interpretación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), a la interpretación del artículo 2, apartado 2, del Convenio, véase la sentencia Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 42.

ambiente.<sup>121</sup> Ello coincide claramente con la postura adoptada por el Tribunal de Justicia en la jurisprudencia que se ha citado anteriormente.<sup>122</sup> Por otra parte, el Comité ha expresado dudas sobre el cumplimiento por parte de la Unión de los requisitos recogidos en el artículo 9, apartado 3, del Convenio.<sup>123</sup>

115. Por último, si bien, según la jurisprudencia, la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus carece de fuerza vinculante,<sup>124</sup> puede, no obstante, servir como punto de referencia en el contexto de la interpretación de las disposiciones relevantes del Convenio.<sup>125</sup> En la sentencia del asunto *Fish Legal y Shirley*,<sup>126</sup> 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,<sup>127</sup> 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 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».<sup>128</sup> De la Guía se desprende asimismo que el control establecido en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus<sup>129</sup> se basa en la idea de «citizen enforcement» (aplicación de la ley por los ciudadanos), en sentido directo e indirecto.<sup>130</sup>

#### *D. Sobre la amplitud del control de las infracciones del Derecho medioambiental en el Reglamento de Aarhus*

116. A la hora de interpretar una disposición de Derecho de la Unión, procede tener en cuenta no sólo sus términos y los objetivos que persigue, sino también su contexto y el conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión.<sup>131</sup>

117. Antes que nada, para apreciar el cumplimiento de las obligaciones concretas que se derivan del Convenio de Aarhus en el Derecho de la Unión, es conveniente tener presente que los efectos del Convenio, que es de carácter mixto, fueron precisados mediante la Declaración de la Comunidad Europea anexa a la Decisión 2005/370. De dicha Declaración se desprende con claridad que los instrumentos legales que estaban en vigor en el momento de la firma del Convenio no bastaban para garantizar totalmente la puesta en práctica de las obligaciones derivadas de su artículo 9, apartado 3,

121 — Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, 14 de junio de 2005, Comunicación ACCC/C/2005/11 (Bélgica).

122 — Véase la sentencia *Boxus y otros*, EU:C:2011:667.

123 — Comunicación ACCC/C/2008/32 (UE), <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/DRF/C32Findings27April2011.pdf>, epígrafe 88.

124 — Sentencia *Solvay y otros*, EU:C:2012:82, apartado 28.

125 — Véase la sentencia *Edwards y Pallikaropoulos*, EU:C:2013:221, apartado 34: «aunque el documento publicado en 2000 por la Comisión económica para Europa de la Organización de las Naciones Unidas, titulado “El Convenio de Aarhus, Guía de aplicación”, no puede dar una interpretación vinculante de dicho Convenio, es posible señalar que dicho documento precisa que el coste de un procedimiento de recurso en virtud del Convenio o para hacer aplicar el Derecho nacional del medio ambiente no debe ser tan elevado que impida a cualquier persona promover un recurso si lo considera necesario».

126 — C-279/12, EU:C:2013:853.

127 — DO L 41, p. 26.

128 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 131: «The provision potentially covers a wide range of administrative and judicial procedures, including the “citizen enforcement” concept, in which members of the public are given standing to directly enforce environmental law in court. The obligation can also be met, for example, by providing for the opportunity to initiate an administrative procedure. Regardless of the particular mechanism, the Convention makes it abundantly clear that it is not only the province of environmental authorities and public prosecutors to enforce environmental law, but that the public also has a role to play.»

129 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 125: «Provides review procedures for public review of acts and omissions of private persons or public authorities concerning national law relating to the environment.»

130 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 130.

131 — Véase, en este sentido, la sentencia *CILFIT*, 283/81, EU:C:1982:335, apartado 20. También el origen de la disposición de Derecho de la Unión puede incluir puntos relevantes para su interpretación: sentencia *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 135.

por cuanto se referían a los procedimientos de impugnación de acciones u omisiones de personas privadas y de autoridades públicas *distintas* de las instituciones a que se refiere el artículo 2, apartado 2, segundo párrafo, del Convenio. Por lo tanto, los Estados miembros seguían siendo responsables de poner en práctica esas obligaciones hasta que la Comunidad adoptara disposiciones que garantizaran dicha puesta en práctica.

118. Pues bien, como ya he recordado, de los trabajos preparatorios de la adopción del Reglamento de Aarhus se desprende que el objetivo de éste era *ajustar* plenamente el Derecho comunitario a las disposiciones del Convenio de Aarhus.<sup>132</sup> Ciertamente, la aplicación del Convenio conllevaba, a escala de la Unión, que se adoptaran otros actos de Derecho derivado.<sup>133</sup> Sin embargo, sin dejar de contribuir a los objetivos perseguidos en política medioambiental, el Reglamento de Aarhus se propuso en primer término completar aspectos concretos relativos al acceso a la justicia en el marco de un sistema comunitario preestablecido mediante los artículos 9 a 13 del Reglamento de Aarhus.<sup>134</sup> Ello es tanto más importante cuanto que el proyecto de Directiva sobre el acceso a la justicia aún no ha llegado a buen puerto en el Derecho de la Unión.<sup>135</sup>

119. En consecuencia, el control de la legalidad del Reglamento de Aarhus en relación con el Convenio del mismo nombre es tanto más necesario, en el estado actual del Derecho de la Unión, cuanto que la Unión está obligada a respetar plenamente sus compromisos mediante el cumplimiento de las obligaciones que para ella se derivan del Convenio de Aarhus.

120. En este contexto, propongo desestimar la alegación de la Comisión de que es necesario efectuar un análisis global del sistema de tutela judicial efectiva vigente en el Derecho de la Unión. Resulta patente que la tutela judicial de los particulares está garantizada en el sistema contencioso de la Unión no sólo por distintas vías directas de recurso, sino también gracias al mecanismo de la remisión prejudicial. Sin embargo, el mecanismo de la remisión prejudicial no puede remediar e integrar las lagunas que se derivan del enfoque restrictivo adoptado por el legislador de la Unión al aplicar una disposición determinada de un convenio del que es parte la Unión.

121. A diferencia de la Comisión, considero que la instauración, principalmente a escala nacional, de vías de recurso contra las medidas «que vulneren el Derecho medioambiental» sería tanto como realizar otra transferencia más a los Estados miembros de las responsabilidades que corresponden a la Unión. Pues bien, la Unión no puede exigir que los Estados miembros garanticen un nivel determinado de control para integrar las lagunas del Derecho derivado. De hecho, al haber adoptado el Reglamento de Aarhus, la Unión es plenamente responsable del cumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Convenio de Aarhus.

132 — COM(2003) 622 final 2003/0242 (COD), p. 17.

133 — Del considerando 11 de la Directiva 2003/35 se desprende que fue adoptada para asegurar «la plena compatibilidad [de las normas de la legislación de la Unión] con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con [el apartado 2] de su artículo 9». Véanse, por otra parte, las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el asunto Comisión/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2013:554, y las conclusiones presentadas por el Abogado General Cruz Villalón en el asunto que dio lugar a la sentencia Gemeinde Altrip y otros, C-72/12, EU:C:2013:712. El considerando 5 de la Directiva 2003/4 precisa asimismo que, al adoptarla, el legislador de la Unión pretendía asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con el Convenio de Aarhus por lo que se refiere al derecho a acceder a la información medioambiental; véase, a este respecto, la sentencia Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartado 31.

134 — Efectivamente, en lo que atañe al acceso a la justicia, resultaban aplicables los antiguos artículos 230 CE y 232 CE, que garantizaban el acceso a la justicia de la UE. Ahora bien, dichas disposiciones no permitían que la Comunidad ratificara el Convenio de Aarhus, pues las disposiciones de éste son, en parte, más detalladas o ambiciosas que las disposiciones comunitarias entonces vigentes: véase COM(2003) 622 final 2003/0242 (COD), p. 3.

135 — Proyecto de Directiva sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental cuyo objetivo es establecer un marco de requisitos mínimos relativos al acceso a los procedimientos administrativos y judiciales en materia de medio ambiente, adaptando así el Derecho de la Unión y el de los Estados miembros al tercer pilar del Convenio de Aarhus: véase COM(2003) 624 final.

122. En cambio, he de reconocer que la apreciación de si es adecuado el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus debería ser distinta cuando dicho cumplimiento pasara por la adopción de directivas, puesto que, entonces, se produciría en dos etapas, esto es, la adopción de dichas directivas y la adaptación del Derecho de los Estados miembros a las mismas.<sup>136</sup>

123. Después, por lo que se refiere al alcance del acceso a la justicia en el Reglamento de Aarhus, procede afirmar que el artículo 10, apartado 1, de éste refleja dicho objetivo al conceder a las entidades habilitadas, esto es, a grupos que representan al público, la posibilidad de efectuar la solicitud de revisión interna de un acto contrario al Derecho medioambiental. De los trabajos preparatorios se desprende con claridad que la introducción de la revisión responde a la necesidad de no interferir con el derecho de acceso a la justicia con arreglo al Tratado, en virtud del cual toda persona puede interponer recurso ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones que la afecten directa e individualmente.<sup>137</sup>

124. Bajo el prisma del ámbito de aplicación personal, al instaurar el procedimiento de revisión, el artículo 10 del Reglamento de Aarhus ha facilitado el acceso a la justicia a las organizaciones no gubernamentales, puesto que no están obligadas a invocar la vulneración de un derecho ni un interés suficiente para poder ejercer tal derecho de conformidad con el artículo 263 TFUE. Por lo tanto, las disposiciones del Reglamento suponen reconocer a dichos grupos la condición de destinatarios.<sup>138</sup>

125. En cambio, bajo el prisma del ámbito de aplicación material, el ámbito de aplicación de las impugnaciones que se puedan presentar mediante el denominado «procedimiento de revisión» es, a la luz del artículo 10, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus, cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo. Además, se define que las medidas que pueden ser objeto de impugnación en el marco de dicha «revisión» excluyen, de conformidad con el artículo 2, apartado 2, del propio Reglamento, los actos administrativos adoptados por esa institución u organismo de la Unión «en calidad de instancia de revisión administrativa».

126. Observaré a este respecto que en su redacción inicial la propuesta de Reglamento definía el concepto de acto como «cualquier medida administrativa adoptada por una institución u organismo comunitario con arreglo al Derecho medioambiental que sea jurídicamente vinculante y surta un efecto externo».<sup>139</sup> El concepto de actos «administrativos de alcance individual» no apareció hasta la fase de la Posición Común adoptada por el Consejo<sup>140</sup> y fue retomado por el Parlamento en segunda lectura,<sup>141</sup> sin que se aportara motivación alguna al respecto.

136 — «Report by the Compliance Committee on the Compliance by the European Community with its obligation under the Convention presented to the Third meeting of the Parties to the Convention (Kazokiskes Report)»: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece\\_mp\\_pp\\_2008\\_5\\_add\\_10\\_e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_10_e.pdf).

137 — COM(2003) 622 final 2003/0242 (COD).

138 — De los trabajos legislativos preparatorios de la adopción del Reglamento de Aarhus se desprende que «la concesión de un derecho general de acceso a la justicia en materia de medio ambiente a todas las personas físicas y morales no parece constituir una opción razonable, ya que requeriría una modificación de los artículos 230 y 232 del Tratado de CE, lo que excede el ámbito del Derecho derivado. [Por lo tanto, la propuesta limitó] la capacidad procesal a las [...] “entidades habilitadas”: véase la propuesta de Reglamento COM(2003) 622 final, p. 17.

139 — COM(2003) 622 final, p. 28. Es preciso señalar que la problemática de la exclusión de los actos adoptados en ejercicio de poderes legislativos o judiciales se distinguió ya de entrada de la de los actos adoptados en calidad de instancia de revisión administrativa (ayudas de Estado, infracciones, Defensor del Pueblo, OLAF, etc.): véase COM(2003) 622 final, p. 11.

140 — Posición Común de 20 de abril de 2005, 6273/05 (ENV 57, JUSTCIV 24 INF 38 ONU 10 CODEC 81 OC 80).

141 — «Resolución legislativa del Parlamento Europeo respecto de la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente»: 6273/2/2005 — C6-0297/2005 — 2003/0242(COD). Ya desde la fase de la Posición Común, el Reino de Bélgica indicó que existía incompatibilidad con el Convenio de Aarhus en la medida en que las disposiciones tienen como efecto la restricción indebida del acceso por parte de la ciudadanía a los medios de impugnación que las instituciones deberían garantizar de conformidad con el Convenio. Véase, a este respecto, la Declaración del Reino de Bélgica: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st10/st10896-ad01.es05.pdf>.

127. A falta de cualquier definición del concepto de acto administrativo en otras fuentes de Derecho de la Unión, la recogida en el Reglamento de Aarhus es una definición *ad hoc* y resulta difícil delimitar su alcance.<sup>142</sup> Sin embargo, en mi opinión está claro que la voluntad del legislador fue restringir el alcance del procedimiento de revisión.

128. Ciertamente, el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus define los actos como medidas adoptadas «conforme al Derecho medioambiental». Por lo tanto, se está concibiendo ampliamente esta condición si comparamos con los objetivos que se derivan del artículo 191 TFUE.<sup>143</sup> También es cierto que, según la jurisprudencia, el carácter general<sup>144</sup> o individual de una decisión se aprecia a la vista de su contenido, al objeto de dilucidar si sus disposiciones pueden afectar de manera individual y directa a la situación de los interesados.<sup>145</sup> En el contexto del Reglamento de Aarhus, esta distinción depende fundamentalmente de la interpretación que se dé al concepto de «legislación», en el sentido en que figura en el Convenio de Aarhus y que retoma el Reglamento de Aarhus, y que es objeto de las conclusiones paralelas que presento en los asuntos Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P y C-405/12 P.<sup>146</sup>

129. Sin embargo, ha quedado acreditado que el procedimiento de revisión<sup>147</sup> se aplica únicamente a decisiones individuales que surten efectos jurídicos que pueden afectar a los intereses de sus destinatarios. Justamente, el alcance limitadísimo de las impugnaciones relativas a infracciones del Derecho medioambiental que se presentan en virtud del artículo 10 del Reglamento de Aarhus fue confirmado en la vista por la Comisión, que sólo pudo aportar, y no sin dificultad, un ejemplo de aplicación concreta del procedimiento de revisión, cual es el de la autorización de la comercialización de un OMG. Por lo demás, ha de señalarse que el ámbito de los OMG y la comercialización de productos químicos conforme al Reglamento REACH<sup>148</sup> parecen ser los principales a los que se aplica de manera efectiva el procedimiento de revisión.<sup>149</sup> Así pues, la práctica de la Comisión confirma la interpretación restrictiva que supone el Reglamento de Aarhus.<sup>150</sup>

142 — Véase un análisis más completo de la problemática del procedimiento de revisión en Pallemmaerts, M.: «Access to Environmental Justice at EU level», *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2001.

143 — Se trataría no sólo de los actos adoptados basándose en el artículo 191 TFUE, sino también de los que tienen una base jurídica doble: véanse, en particular, las sentencias Comisión/Consejo, C-94/03, EU:C:2006:2, y Comisión/Parlamento y Consejo, C-411/06, EU:C:2009:518.

144 — Distinguiéndose así, por lo tanto, de los actos de alcance general que se aplican a situaciones determinadas objetivamente y que surten efectos jurídicos respecto de categorías de personas contempladas de manera general y abstracta: véase la sentencia de 17 de junio de 1980, Calpak y Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comisión, 789/79 y 790/79, EU:C:1980:159, apartado 9.

145 — Sentencia Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena / Alta Autoridad, 55/63 a 59/63 y 61/63 a 63/63, EU:C:1964:37.

146 — Conclusiones pronunciadas conjuntamente el 8 de mayo de 2014.

147 — Véase, sobre los aspectos procedimentales, la Decisión n° 2008/50/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por la que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Convenio de Aarhus en lo que respecta a las solicitudes de revisión interna de actos administrativos (DO 2008, L 13, p. 24).

148 — Artículo 64 del Reglamento (CE) n° 1907/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO L 396, p. 1).

149 — Véase el procedimiento conforme al Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente (DO L 268, p. 1) — Respuesta de la Comisión, de 26 de mayo de 2008, publicada en el sitio [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title\\_iv/Reply%20to%20J\\_E.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20J_E.pdf).

150 — De ese modo, la Comisión ha considerado, ante la solicitud de revisión de la Decisión mediante la que se aprobaba un programa de ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, que, si bien era jurídicamente vinculante, dicha Decisión carecía de efectos externos, por entender que el Estado miembro beneficiario podía determinar los proyectos elegibles (véase la respuesta de la Comisión al Ekologicky Právni Servis, de 6 de agosto de 2008, publicada en el sitio Internet de la Comisión: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title\\_iv/Reply%20to%20EPS.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf)). Basándose en las mismas razones, la Comisión desestimó por inadmisibles una solicitud de revisión de la Decisión mediante la que se fijaba la lista de candidatos preseleccionados para el puesto de director ejecutivo de la Agencia REACH (respuesta de la Comisión al Ekologicky Právni Servis, de 6 de agosto de 2008, publicada en el sitio Internet de la Comisión: [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title\\_iv/Reply%20to%20EPS.pdf](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf)).

130. Por último, es preciso recordar que, según el Reglamento de Aarhus, los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia de conformidad con el artículo 12 del propio Reglamento no tienen por objeto el acto administrativo litigioso, sino la respuesta que den la institución o el organismo a los que se haya efectuado la solicitud de revisión interna. Por lo tanto, las organizaciones no gubernamentales únicamente pueden solicitar que se examine el fondo del asunto mediante una excepción de ilegalidad como la que dio origen a los presentes asuntos.

131. Por consiguiente, no hay lugar a dudas de que el artículo 10 del Reglamento de Aarhus no cumple plenamente con las obligaciones que se derivan del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.<sup>151</sup>

132. Por los motivos que se han expuesto anteriormente en relación con la interpretación del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus, la referida conclusión no se ve desvirtuada por la amplitud del margen de maniobra conferido a los firmantes del Convenio de Aarhus. Efectivamente, sin dejar de reconocer que existe dicho margen de maniobra en la aplicación del artículo 9 del Convenio de Aarhus (y, por ejemplo, también del artículo 15 *bis* de la Directiva 96/61<sup>152</sup>),<sup>153</sup> el Tribunal de Justicia ha mantenido un enfoque muy protector para con el efecto útil y los objetivos del Convenio por lo que respecta a las obligaciones de aplicación que incumben a los Estados miembros.<sup>154</sup> Por consiguiente, no me parece que pueda contemplarse un enfoque distinto para la propia Unión.<sup>155</sup>

133. Habida cuenta de todas las consideraciones expuestas hasta este momento, considero que fue acertada la conclusión que alcanzó el Tribunal General en la sentencia impugnada en el sentido de que procede estimar la excepción de ilegalidad propuesta contra el artículo 10 del Reglamento de Aarhus, en relación con el artículo 2, apartado 1, letra g), de la misma norma. Si el Tribunal de Justicia decidiera analizar esta problemática, propongo que desestime el segundo motivo casacional de la Comisión.

#### E. Reflexiones complementarias

134. En el supuesto de falta de efecto directo de un acuerdo internacional, entendido como fuente de Derecho para los particulares, puede ser útil invocar el principio de la interpretación conforme como instrumento que permita que dicho acuerdo despliegue sus efectos.

135. Efectivamente, se impone que el propio juez de la Unión interprete el Derecho derivado en conformidad con los acuerdos internacionales que vinculan a la Comunidad.<sup>156</sup> Según jurisprudencia reiterada, las disposiciones del Derecho de la Unión deben interpretarse, en la medida de lo posible, a la luz del tenor literal y la finalidad de los acuerdos internacionales de los que forma parte la Unión.<sup>157</sup>

151 — Tal como ya he señalado, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus ha considerado que el Reglamento de Aarhus es excesivamente restrictivo o incluso incompatible con el Convenio: «The scope of the Aarhus Regulation is far more restrictive than that of the Aarhus Convention, and so the Regulation fails to fully implement the Convention. This causes three specific problems. First, it appears to make it impossible to challenge a whole range of EC institutions and bodies' decisions. Second, it fails to transpose of article 9(2) of the Convention. Third, it incorrectly transposes article 9(3) of the Convention». Véase <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/communication/Communication.pdf>, p. 20.

152 — Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26).

153 — Sentencia Križan y otros, EU:C:2013:8, apartado 106.

154 — Sentencias Boxus y otros, EU:C:2011:667, apartado 53, y Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523.

155 — Véanse las Declaraciones que acompañaron a la adopción del Convenio de Aarhus: «Fully supporting the objectives pursued by the Convention and considering that the EC 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 the Community level but also to cover its own institutions, alongside national public authorities» (texto reproducido por Pallemmaerts, M.: «Access to Environmental Justice at EU level», *op. cit.*, p. 273). Véase, asimismo, la Decisión 2005/370.

156 — El principio de la interpretación conforme fue formulado en la sentencia Interfood, EU:C:1972:30. Véase la sentencia Kupferberg, EU:C:1982:362, apartado 14.

157 — Sentencias Hermès, EU:C:1998:292, apartado 28; Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, apartado 22, y Bellio F.lli, C-286/02, EU:C:2004:212, apartado 33.

En el caso del Derecho internacional, dicha «lectura conciliatoria»<sup>158</sup> se topa con un límite: el mencionado principio «sólo se aplica en el supuesto de que el acuerdo internacional de que se trate tenga primacía sobre la correspondiente norma de Derecho comunitario».<sup>159</sup> Por ello, tal interpretación sí resultaría admisible, en principio, en el presente asunto.

136. Sin embargo, 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 éste el caso del artículo 10 del Reglamento de Aarhus, del que se desprende con claridad la voluntad de excluir de su campo de aplicación los actos de alcance general.

137. Además, al igual que sucede con las normas aplicables a la interpretación del Derecho nacional, la interpretación conforme está limitada por los principios generales del Derecho y por la exclusión de toda interpretación *contra legem*.<sup>160</sup> Pues bien, dado que, a mi entender, el ámbito de aplicación del Reglamento de Aarhus restringe el acceso a la justicia al hacer una interpretación excesivamente restrictiva, en relación con el ámbito de aplicación del Convenio de Aarhus, de los actos sometidos al procedimiento de revisión, me parece que en el presente asunto no cabe realizar una interpretación conforme.

## VII. Sobre la adhesión a la casación

138. Las organizaciones de defensa del medio ambiente interpusieron un recurso de casación adhesivo en los asuntos C-401/12 P a C-403/12 P, que calificaron de «condicional», afirmando que fue presentado únicamente «para el supuesto de que el Tribunal de Justicia no estimara los motivos invocados en el escrito de contestación a los recursos de casación». Dichas organizaciones invocan a este respecto un único motivo casacional, basado en que el Tribunal General incurrió en error al no reconocer efecto directo al concepto de «acciones» que figura en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.

139. El Consejo, la Comisión y el Parlamento coinciden en considerar inadmisibles dichas adhesiones «condicionales» a la casación.<sup>161</sup> En lo que atañe al fondo del asunto, proponen que se desestimen por infundadas las alegaciones de las organizaciones de defensa del medio ambiente. Por otra parte, las tres instituciones realizan la observación de que dichas organizaciones no pretenden la anulación del fallo de la sentencia impugnada, sino que en realidad solicitan que se dicte otra sentencia que confirme la impugnada, sólo que por razones distintas.

140. Antes que nada, observaré a este respecto que, en sus pretensiones, las referidas organizaciones solicitan «que se anulen la sentencia impugnada así como la Decisión de inadmisibilidad adoptada por la Comisión». Al solicitar que el Tribunal de Justicia declare que el concepto de «acción» está dotado de efecto directo, lo cual permitiría que se analizara la validez del Reglamento de Aarhus, las organizaciones de defensa del medio ambiente no pretenden que se «complete» la sentencia impugnada. Efectivamente, si fuera aceptada la imputación basada en la falta de declaración de efecto directo, ello supondría anular en su totalidad el razonamiento del Tribunal General, que basó su análisis de legalidad en la jurisprudencia Fediol/Comisión y Nakajima/Consejo. Por lo tanto, dichas

158 — Simon, D.: «La panacée de l'interprétation conforme», *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Bruylant, 2013, p. 284.

159 — Sentencia del Tribunal General Microsoft/Comisión, T-201/04, EU:T:2007:289, apartado 798.

160 — Norma recogida por ejemplo, al respecto de la interpretación del Derecho nacional, en la sentencia Domínguez, C-282/10, EU:C:2012:33, apartado 25.

161 — No creo que el carácter condicional de la adhesión a la casación pueda ser, por sí mismo, motivo de inadmisibilidad. Efectivamente, el recurso de casación adhesivo me parece condicional por naturaleza, puesto que depende de la suerte que corran los motivos casacionales del recurso principal.

organizaciones ponen en cuestión la sentencia Lesoochranárske zoskupenie sin presentar argumentos jurídicos que sustenten concretamente su solicitud. Efectivamente, no se desprende en absoluto de los escritos procesales en qué podría basarse la declaración de efecto directo con la que se pretende abrir la puerta al control de legalidad del Reglamento de Aarhus.

141. Pues bien, debe considerarse inadmisibles el recurso de casación que no incluya ninguna argumentación destinada específicamente a identificar el error de Derecho en el que haya incurrido la sentencia del Tribunal General.<sup>162</sup> Es éste el caso del presente recurso de casación adhesivo, en el que las partes imputan al Tribunal General, en lo esencial, que no se pronunció sobre un aspecto determinado, y no determinan error de Derecho alguno que de ello derivara. Efectivamente, ante un recurso de casación de estas características, siquiera cuando tenga carácter adhesivo, no es posible realizar una apreciación jurídica que permita al Tribunal de Justicia ejercer la misión que le corresponde en el ámbito considerado y efectuar así su control de legalidad.<sup>163</sup>

142. Por consiguiente, propongo que se declare la inadmisibilidad de la adhesión a la casación.

### VIII. Conclusión

143. Propongo al Tribunal de Justicia que:

- Anule la sentencia del Tribunal General Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Comisión, T-396/09, EU:T:2012:301, en la medida en que estimó el segundo motivo invocado en dicha primera instancia y procedió a realizar un control de legalidad basándose en la jurisprudencia establecida por las sentencias Fediol/Comisión, 70/87, EU:C:1989:254, y Nakajima/Consejo, 69/89, EU:C:1991:186.
- Devuelva el asunto al Tribunal General.
- Desestime la adhesión a la casación presentada en los asuntos acumulados C-401/12 P a C-403/12 P.
- Se reserve la decisión sobre las costas.

162 — Véase, en este sentido, el auto Thesing y Bloomberg Finance/BCE, C-28/13 P, EU:C:2014:230, apartado 25.

163 — Sentencia Wam Industriale/Comisión, C-560/12 P, EU:C:2013:726, apartado 44.