



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 3 de diciembre de 2020*

«Recurso de casación — Reglamento (CE) n.º 1107/2009 — Comercialización de productos fitosanitarios — Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2324 — Renovación de la aprobación de la sustancia activa “glifosato” — Artículo 263 TFUE — Legitimación activa de una entidad regional — Afectación directa»

En el asunto C-352/19 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 1 de mayo de 2019,

Région de Bruxelles-Capitale, representada por el Sr. A. Bailleux, avocat,

parte recurrente,

y en el que la otra parte en el procedimiento es:

Comisión Europea, representada por los Sres. X. Lewis, F. Castillo de la Torre e I. Naglis y la Sra. F. Castilla Contreras, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

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

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 2020;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: francés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, la Région de Bruxelles-Capitale (Región de Bruselas-Capital, Bélgica) solicita la anulación del auto del Tribunal General de 28 de febrero de 2019, Région de Bruxelles-Capitale/Comisión (T-178/18, no publicado, en lo sucesivo, «auto recurrido», EU:T:2019:130), mediante el que el Tribunal General declaró inadmisibile el recurso por el que solicitaba la anulación del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2324 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2017, que renueva la aprobación de la sustancia activa «glifosato» con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión (DO 2017, L 333, p. 10; en lo sucesivo, «acto controvertido»).

Marco jurídico

- 2 Conforme al tenor de los considerandos 10, 23, 24 y 29 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO 2009, L 309, p. 1):

«(10) Una sustancia solo debe incluirse en un producto fitosanitario si se ha demostrado que presenta un beneficio claro para la producción vegetal y no cabe esperar que tenga efectos adversos en la salud humana o animal o efectos inaceptables sobre el medio ambiente. Para alcanzar el mismo grado de protección en todos los Estados miembros, la decisión sobre la aceptabilidad o inaceptabilidad de este tipo de sustancias debe adoptarse a escala comunitaria basándose en criterios armonizados. Dichos criterios deberán aplicarse en el momento de la primera aprobación de una sustancia activa con arreglo al presente Reglamento. Para las sustancias activas ya aprobadas, los criterios deberán aplicarse en el momento de la renovación o de la revisión de su aprobación.

[...]

- (23) Los productos fitosanitarios que contengan sustancias activas pueden formularse de múltiples maneras y utilizarse en una serie de vegetales y productos vegetales en distintas condiciones agrícolas, fitosanitarias y medioambientales (incluidas las condiciones climáticas). Por tanto, son los Estados miembros los que deben conceder las autorizaciones de productos fitosanitarios.
- (24) Las disposiciones que regulan la autorización deben garantizar un alto nivel de protección. En particular, al conceder autorizaciones de productos fitosanitarios, el objetivo de proteger la salud humana y animal y el medio ambiente debe primar sobre el objetivo de mejorar la producción vegetal. Por tanto, antes de comercializar un producto fitosanitario debe demostrarse que presenta un beneficio claro para la producción vegetal y que no tiene efectos adversos en la salud humana o animal, incluida la de grupos vulnerables, ni efectos inaceptables en el medio ambiente.

[...]

- (29) El principio de reconocimiento mutuo es uno de los medios para garantizar la libre circulación de bienes en la Comunidad. Para evitar la duplicación de trabajo, reducir la carga administrativa de la industria y de los Estados miembros y establecer una disponibilidad más armonizada de productos fitosanitarios, un Estado miembro debe aceptar las autorizaciones concedidas por otro Estado miembro si las condiciones agrícolas, fitosanitarias y medioambientales (incluidas las condiciones climáticas) son comparables. Por consiguiente, conviene dividir la Comunidad en zonas con tales condiciones comparables a fin de facilitar dicho reconocimiento mutuo. No

obstante, las circunstancias medioambientales o agrícolas específicas del territorio de uno o más Estados miembros pueden hacer necesario que, previa solicitud, los Estados miembros reconozcan o modifiquen una autorización expedida por otro Estado miembro o se nieguen a autorizar el producto fitosanitario en su territorio, si ello estuviera justificado por circunstancias medioambientales o agrícolas específicas o cuando no pudiera alcanzarse el elevado nivel de protección de la salud humana y animal y del medio ambiente que se exige en el presente Reglamento. Debe también ser posible imponer condiciones apropiadas en relación con los objetivos establecidos en el plan nacional de acción adoptado con arreglo a la Directiva 2009/128/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas [(DO 2009, L 309, p. 71)].»

3 El artículo 20, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento dispone:

«1. Se adoptará, de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 79, apartado 3, un reglamento que disponga que:

- a) se renueva la aprobación de una sustancia activa, en su caso sujeta a condiciones y restricciones, o
- b) no se renueva la aprobación de una sustancia activa.

2. [...]

En caso de que se retire la aprobación o si esta no se renueva debido a preocupaciones inmediatas para la salud humana o animal o el medio ambiente, se procederá inmediatamente a retirar del mercado los productos fitosanitarios de que se trate.»

4 Con arreglo al artículo 36 del citado Reglamento:

«1. El Estado miembro que examine la solicitud realizará un examen independiente, objetivo y transparente teniendo presentes los conocimientos científicos y técnicos actuales y utilizando los documentos de orientación disponibles en el momento de la solicitud. Dará a todos los Estados miembros de la misma zona ocasión de presentar observaciones para su examen en la evaluación.

[...]

2. Los Estados miembros de que se trate concederán o denegarán las autorizaciones basándose en las conclusiones de la evaluación del Estado miembro que examine la solicitud con arreglo a lo dispuesto en los artículos 31 y 32.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 2 y con sujeción a la legislación comunitaria, podrán imponerse condiciones adecuadas con respecto a los requisitos contemplados en el artículo 31, apartados 3 y 4, y otras medidas de mitigación de riesgos que se deriven de las condiciones específicas de uso.

Cuando las preocupaciones de un Estado miembro relativas a la salud humana o animal [o al medio ambiente] no puedan controlarse mediante la adopción de las medidas nacionales de mitigación de riesgos a que se refiere el párrafo primero, el Estado miembro podrá denegar la autorización del producto fitosanitario en su territorio si, debido a circunstancias medioambientales o agrícolas específicas, tiene razones de peso para considerar que el producto de que se trate supone todavía un riesgo inaceptable para la salud humana o animal o el medio ambiente.

[...]»

- 5 El artículo 40 del referido Reglamento, titulado «Reconocimiento mutuo», prevé, en las condiciones que establece, la posibilidad de que el titular de una autorización concedida de conformidad con el artículo 29 solicite una autorización para el mismo producto fitosanitario en otro Estado miembro.
- 6 El artículo 41, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 establece:
- «El Estado miembro al que se presente una solicitud con arreglo al artículo 40, tras haber examinado la solicitud y los documentos que la acompañen mencionados en el artículo 42, apartado 1, de conformidad con las circunstancias de su territorio, autorizará el producto fitosanitario de que se trate en las mismas condiciones que los Estados miembros encargados de examinar la solicitud, excepto cuando sea de aplicación el artículo 36, apartado 3.»
- 7 El artículo 43 de dicho Reglamento dispone lo siguiente:
- «1. Las autorizaciones se renovarán a petición del titular de las mismas, a condición de que se sigan cumpliendo los requisitos a que se refiere el artículo 29.
2. En el plazo de tres meses a partir de la renovación de la aprobación de una sustancia activa, protector o sinergista contenidos en un producto fitosanitario, el solicitante presentará la siguiente información:
- [...]
5. Los Estados miembros adoptarán una decisión sobre la renovación de la autorización del producto fitosanitario en un plazo máximo de 12 meses tras la renovación de la aprobación de la sustancia activa, del protector o del sinergista contenidos en el producto.
6. Cuando, por razones ajenas al titular de la autorización, no se haya adoptado una decisión sobre la renovación de la autorización antes de su expiración, el Estado miembro de que se trate prorrogará la autorización por el período necesario para completar el examen y adoptar una decisión sobre la renovación.»
- 8 El artículo 78, apartado 3, de dicho Reglamento prevé la adopción de un reglamento en el que figurará una lista de sustancias activas incluidas en el anexo I de la Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO 1991, L 230, p. 1), sustancias que se consideran aprobadas en virtud del citado Reglamento.

Antecedentes del litigio

Sobre la aprobación de la sustancia activa «glifosato» por parte de la Unión Europea

- 9 El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 540/2011 de la Comisión, de 25 de mayo de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1107/2009 en lo que respecta a la lista de sustancias activas autorizadas (DO 2011, L 153, p. 1; corrección de errores en DO 2011, L 328, p. 60), adoptó la lista prevista en el artículo 78, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009. El glifosato figuraba en esa lista, con el 31 de diciembre de 2015 como fecha de expiración del período de aprobación.
- 10 Mediante sus Reglamentos de Ejecución (UE) 2015/1885, de 20 de octubre de 2015, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución n.º 540/2011 en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación, entre otras sustancias activas, del glifosato (DO 2015, L 276, p. 48), y 2016/1056, de 29 de junio de 2016, que modifica el Reglamento de Ejecución n.º 540/2011 por lo que respecta a la

ampliación del período de aprobación de la sustancia activa «glifosato» (DO 2016, L 173, p. 52), la Comisión amplió sucesivamente el período de aprobación de la sustancia activa «glifosato» hasta el 30 de junio de 2016 y posteriormente hasta el 15 de diciembre de 2017.

- 11 Mediante el acto controvertido, adoptado el 12 de diciembre de 2017, la Comisión renovó, bajo determinadas condiciones, el período de aprobación de la sustancia activa «glifosato» hasta el 15 de diciembre de 2022.

Sobre las competencias de la Región de Bruselas-Capital en materia de productos fitosanitarios

- 12 Las competencias de la Región de Bruselas-Capital en materia de productos fitosanitarios se describieron en los apartados 9 a 17 del auto recurrido. Esos apartados, no impugnados en el marco del presente recurso de casación, tienen el siguiente tenor:

«9 La demandante, la Región de Bruselas-Capital, es una de las tres regiones a las que, según el artículo 39 de la Constitución belga, la ley atribuye determinadas competencias.

10 Entre esas competencias figura, conforme al artículo 6, apartado 1, punto II, párrafo primero, de la Loi spéciale de réformes institutionnelles (Ley Especial de Reformas Institucionales) de 8 de agosto de 1980 (*Moniteur belge* de 15 de agosto de 1980, p. 9434; en lo sucesivo, “Ley especial”), “la protección del medio ambiente, en particular, del suelo, del subsuelo, del agua y del aire, contra la contaminación y las agresiones [...]”. Conforme a esa disposición, la recurrente es competente para regular la utilización de los productos fitosanitarios en su territorio.

11 No obstante, con arreglo al artículo 6, apartado 1, punto II, párrafo primero, de la Ley especial, la autoridad federal es competente para “establecer normas de producto”. Es, por tanto, la autoridad federal quien examina las solicitudes de autorización de comercialización de productos fitosanitarios y concede tales autorizaciones en Bélgica, de conformidad con el artículo 28, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009. Según el artículo 6, apartado 4, [párrafo primero], de la Ley especial, las regiones participarán, no obstante, en el ejercicio de dicha competencia.

12 El artículo 7 del arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole (Real Decreto de 28 de febrero de 1994, relativo a la conservación, comercialización y utilización de plaguicidas para uso agrícola) (*Moniteur belge* de 11 de mayo de 1994, p. 12504) establece que está prohibido comercializar, preparar, transportar, importar, ofrecer, exponer, poner a la venta, poseer, adquirir o utilizar plaguicidas de uso agrícola que no hayan sido previamente homologados por el ministro. Según el artículo 8 de ese Decreto, “el ministro o el funcionario designado al efecto por el ministro concederá la autorización previo dictamen del Comité de Autorización a que se refiere el artículo 9”. Conforme al artículo 9 del citado Decreto, el Comité de Autorización estará compuesto por doce miembros nombrados por el ministro (en lo sucesivo, “Comité de Autorización”), entre los cuales se encuentra “un experto de la Región de Bruselas, propuesto por el ministro presidente del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital”.

13 El 20 de junio de 2013, la demandante adoptó la ordonnance relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale (Orden sobre el Uso Sostenible de Plaguicidas en la Región de Bruselas-Capital) (*Moniteur belge* de 21 de junio de 2013, p. 40062; en lo sucesivo, “Orden de 20 de junio de 2013”). Con arreglo a su artículo 1, párrafo primero, dicha Orden adapta el Derecho interno a la Directiva [2009/128].

14 Según el artículo 1, párrafo tercero, de la Orden de 20 de junio de 2013, la demandante “podrá determinar los plaguicidas cuyo uso esté prohibido por los riesgos que supongan para la salud humana o el medio ambiente”.

- 15 El 10 de noviembre de 2016, la demandante adoptó, sobre la base de la Orden de 20 de junio de 2013, el arrêté interdisant l'utilisation de pesticides contenant du glyphosate en Région de Bruxelles-Capitale (Decreto por el que se prohíbe el uso de plaguicidas que contengan glifosato en la Región de Bruselas-Capital) (*Moniteur belge* de 2 de diciembre de 2016, p. 79492; en lo sucesivo, "Decreto de 10 de noviembre de 2016").
- 16 De la demanda se desprende que el Decreto de 10 de noviembre de 2016 es objeto de un recurso de anulación interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica). El recurso se refiere esencialmente a la supuesta infracción de determinadas disposiciones del Reglamento n.º 1107/2009 y de los artículos 34 TFUE, 35 TFUE y 36 TFUE. En ese asunto, la demandante considera que la aprobación del glifosato a escala de la Unión y la autorización de determinados productos fitosanitarios que contengan esta sustancia por la autoridad federal belga no pueden verse comprometidos por una prohibición total de utilización de dichos productos en el territorio de la Región de Bruselas-Capital.
- 17 Por último, procede señalar que la demandante forma parte de los trabajos de los comités de comitología a escala de la Unión y representa al Reino de Bélgica de modo rotatorio. En el marco de esas atribuciones, participó en una consulta con las demás regiones belgas con carácter previo a los trabajos sobre la sustancia activa "glifosato" llevados a cabo por el Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed (Comité Permanente de Vegetales, Animales, Alimentos y Piensos [...]) a través del Comité de Coordinación de la Política Internacional del Medio Ambiente, creado por el Acuerdo de Cooperación, de 5 de abril de 1995, entre el Estado federal, la Región Flamenca, la Región Valona y la [demandante], relativo a la política Internacional del Medio Ambiente (*Moniteur belge* de 13 de diciembre de 1995, p. 33436).»

Recurso ante el Tribunal General y auto recurrido

- 13 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de marzo de 2018, la Región de Bruselas-Capital solicitó la anulación del acto controvertido.
- 14 Mediante escrito separado, la Comisión planteó, con arreglo al artículo 130 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, una excepción de inadmisibilidad basada en la falta de interés de la recurrente en ejercitar la acción.
- 15 Mediante el auto recurrido, el Tribunal General estimó dicha excepción y declaró la inadmisibilidad del recurso, basándose en que el acto controvertido no afectaba directamente a la Región de Bruselas-Capital, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

Pretensiones de las partes en el recurso de casación

- 16 Mediante su recurso de casación, la Región de Bruselas-Capital solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Anule el auto recurrido.
 - Declare admisible el recurso de anulación y devuelva el asunto al Tribunal General.
 - Condene a la Comisión a cargar con las costas en ambas instancias.
- 17 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Desestime el recurso de casación.

- Condene en costas a la recurrente.

Sobre el recurso de casación

Observaciones preliminares

- 18 Es preciso recordar que el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro y debe cumplir, por tanto, los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de mayo de 2006, Regione Siciliana/Comisión, C-417/04 P, EU:C:2006:282, apartados 21 a 24).
- 19 La mencionada disposición supedita la admisibilidad de un recurso interpuesto por una persona física o jurídica contra una decisión de la que no sea destinataria, como es el caso de la Región Bruselas-Capital en el presente asunto, a la condición de que dicha decisión la afecte directa e individualmente o, si se trata de un acto reglamentario, que la afecte directamente y no requiera medidas de ejecución.
- 20 En el presente asunto, el Tribunal General, al pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad basada en la falta de interés de la Región de Bruselas-Capital para solicitar la anulación del acto controvertido, se limitó a examinar si dicho acto afectaba directamente a la citada Región y declaró, en el auto recurrido, que no se cumplía tal requisito.
- 21 En apoyo de su recurso de casación contra el mencionado auto, la Región de Bruselas-Capital invoca dos motivos de casación, basados, el primero, en el incumplimiento del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), y, el segundo, en que el Tribunal General concluyó erróneamente que el acto controvertido no la afectaba directamente.

Sobre el primer motivo de casación, basado en el incumplimiento del Convenio de Aarhus

Alegaciones de las partes

- 22 Mediante la primera parte de su primer motivo de casación, la Región de Bruselas-Capital reprocha al Tribunal General haberse negado, en los apartados 34 a 36 del auto recurrido, a tomar en consideración el artículo 9 del Convenio de Aarhus al examinar la admisibilidad de su recurso. Considera que, dado que el recurso está comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Convenio, los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, deben interpretarse a la luz del citado artículo 9 del Convenio de Aarhus, relativo al acceso a la justicia.
- 23 Mediante la segunda parte del primer motivo de casación, se reprocha al Tribunal General haber estimado, en el apartado 37 del auto recurrido, que la recurrente no había explicado de manera suficientemente precisa por qué la remisión al Convenio de Aarhus puede influir en la apreciación de su afectación directa e individual en el presente asunto.
- 24 La Comisión solicita que se desestime el motivo en su totalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 25 Por lo que respecta a la primera parte del primer motivo de casación, procede recordar que, si bien, con arreglo al artículo 216 TFUE, apartado 2, los acuerdos internacionales celebrados por la Unión vinculan a las instituciones de esta y, por consiguiente, gozan de primacía frente a los actos que de ellas emanan (sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 42; de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 50 y jurisprudencia citada, y de 13 de enero de 2015, Consejo y Comisión/Stichting Natuur y Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P y C-405/12 P, EU:C:2015:5, apartado 44), tales acuerdos internacionales no pueden gozar de primacía sobre el Derecho primario de la Unión.
- 26 De ello se deduce que el artículo 9 del Convenio de Aarhus no puede tener como efecto modificar los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación previstos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 27 En estas circunstancias, no cabe sino desestimar la primera parte del primer motivo de casación, basada en que el Tribunal General apreció la admisibilidad del recurso sin tener en cuenta el Convenio de Aarhus.
- 28 Por otra parte, dado que la alegación basada en la negativa del Tribunal General a tener en cuenta el artículo 9 del Convenio de Aarhus no puede prosperar, es inoperante la crítica que se dirige contra los motivos por los que, en el apartado 37 del auto recurrido, el Tribunal General desestimó dicha alegación. Por consiguiente, debe desestimarse la segunda parte del primer motivo de casación.
- 29 De ello resulta que debe desestimarse el primer motivo del recurso de casación.

Sobre el segundo motivo de casación, basado en que el Tribunal General concluyó erróneamente que el acto controvertido no afectaba directamente a la recurrente

- 30 Con carácter preliminar, procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el requisito de la «afectación directa» implica que la medida, por un lado, debe surtir efectos directamente en la situación jurídica del particular y, por otro lado, no debe dejar ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida encargados de su aplicación, por tener esta un carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión sin aplicación de otras normas intermedias (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 1998, Glencore Grain/Comisión C-404/96 P, EU:C:1998:196, apartado 41, y de 5 de noviembre de 2019, BCE y otros/Trasta Komerbanka y otros, C-663/17 P, C-665/17 P y C-669/17 P, EU:C:2019:923, apartado 103).
- 31 El segundo motivo de casación, que se divide en cuatro partes, debe examinarse a la luz de esa jurisprudencia.

Primera parte del segundo motivo de casación

– Alegaciones de las partes

- 32 Mediante la primera parte de su segundo motivo de casación, la Región de Bruselas-Capital sostiene que el Tribunal General consideró erróneamente, en los apartados 50 a 55 del auto recurrido, que el acto controvertido no tenía como efecto preservar la validez de las autorizaciones vigentes de comercialización de productos fitosanitarios que contengan la sustancia activa «glifosato». En opinión

de la Región de Bruselas-Capital, dicho acto permitió, efectivamente, que esas autorizaciones siguieran produciendo efectos, mientras que, de no haberse renovado la aprobación de esa sustancia activa, tales autorizaciones habrían caducado *ipso facto*.

33 La Comisión solicita que se desestime la primera parte del segundo motivo de casación.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

34 Del artículo 20, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1107/2009 se desprende que, si el legislador de la Unión no renueva la aprobación de una sustancia activa debido a preocupaciones inmediatas para la salud humana o animal o el medio ambiente, las autorizaciones de comercialización de productos fitosanitarios que contengan esa sustancia activa concedidas por los Estados miembros caducarán y tales productos se retirarán inmediatamente del mercado.

35 Sin embargo, la renovación de la aprobación de una sustancia activa no tiene un efecto comparable a la falta de renovación. Efectivamente, no implica la confirmación, la prórroga o la renovación de las autorizaciones de comercialización de los productos fitosanitarios que la contengan, puesto que sus titulares, con arreglo al artículo 43, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009, deben presentar una solicitud de renovación en el plazo de tres meses a partir de la renovación de la aprobación de la sustancia activa, solicitud sobre la que los Estados miembros deben resolver en el plazo de doce meses, con arreglo al apartado 5 de dicho artículo.

36 Por consiguiente, al declarar que el acto controvertido no tenía por efecto confirmar la validez de las autorizaciones de comercialización de los productos fitosanitarios que contengan la sustancia activa «glifosato», el Tribunal General no incurrió en error de Derecho.

Segunda parte del segundo motivo de casación

– *Alegaciones de las partes*

37 Mediante la segunda parte de su segundo motivo de casación, la Región de Bruselas-Capital critica las razones por las que el Tribunal General desestimó, en los apartados 56 a 59 del auto recurrido, su alegación basada en que el acto controvertido la afectaba directamente, dado que este último la obligaba a pronunciarse sobre la renovación de las autorizaciones de comercialización de productos fitosanitarios que contengan glifosato en un plazo máximo de doce meses a partir de su entrada en vigor, con arreglo al artículo 43, apartado 5, del Reglamento n.º 1107/2009.

38 En primer lugar, según la recurrente, el Tribunal General se equivocó, en el apartado 57 del auto recurrido, al declarar que la obligación de pronunciarse sobre las solicitudes de renovación de las autorizaciones de comercialización de productos fitosanitarios recae en la autoridad federal belga y no en la Región de Bruselas-Capital. En efecto, esta última afirma que participa necesariamente en el procedimiento decisorio, puesto que, con arreglo al Derecho nacional, forma parte del Comité de Autorización, cuyo dictamen debe recabar el ministro competente para renovar dichas autorizaciones.

39 En segundo lugar, en opinión de la Región de Bruselas-Capital, el Tribunal General también incurrió en error de Derecho al considerar, en el apartado 58 del auto recurrido, que su participación en el examen de las solicitudes de renovación de las autorizaciones de comercialización de productos que contengan glifosato constituye un efecto directo del artículo 43, apartados 5 y 6, del Reglamento n.º 1107/2009 y no del acto controvertido. Efectivamente, en varios asuntos, se ha admitido la afectación directa del demandante, pese a que el acto que impugnaba solo lo afectara a través de otro acto de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de mayo de 2017, Deza/ECHA, T-115/15, EU:T:2017:329, apartados 30 a 35).

40 La Comisión solicita que se desestime la segunda parte del segundo motivo de casación.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

41 En primer lugar, las partes no cuestionan que la obligación impuesta a los Estados miembros con arreglo al artículo 43, apartados 5 y 6, del Reglamento n.º 1107/2009, por una parte, de pronunciarse respecto de la solicitud de renovación de la autorización de comercialización de un producto fitosanitario en un plazo máximo de doce meses a partir de la renovación de la aprobación de la sustancia activa contenida en dicho producto —solicitud que debe presentarse dentro de los tres meses siguientes a la renovación de la aprobación de dicha sustancia activa— y, por otra parte, de prolongar la autorización por el período necesario —cuando no se ha adoptado ninguna decisión antes de su expiración— corresponde, en el caso de Bélgica, a la autoridad federal, competente con arreglo al Derecho nacional para «el establecimiento de normas de producto», y no a las regiones como la recurrente.

42 Si bien es cierto que el Derecho nacional establece que las regiones «participarán en la elaboración de normativas federales en materia de normas de producto» y que, en particular, con arreglo al artículo 7 del Real Decreto de 28 de febrero de 1994, la comercialización y la utilización de plaguicidas para uso agrícola solo podrán ser autorizadas por el ministro federal competente previo dictamen de un comité en el que la Región de Bruselas-Capital está representada por un experto, esa competencia consultiva no constituye un efecto directo del artículo 43, apartados 5 y 6, del Reglamento n.º 1107/2009. Por consiguiente, debe desestimarse la crítica formulada por la recurrente contra el apartado 57 del auto recurrido.

43 En segundo lugar, procede señalar que, contrariamente a lo que sostiene la recurrente, el Tribunal General no indicó, en el apartado 58 del auto recurrido, que la participación de la Región de Bruselas-Capital en el examen de las solicitudes de renovación de las autorizaciones de comercialización de los productos que contengan glifosato fuera un efecto directo del artículo 43, apartados 5 y 6, del Reglamento n.º 1107/2009 y no del acto controvertido. En efecto, el Tribunal General se limitó a señalar, en ese apartado, que la alegación de la recurrente, tal como esta la había presentado, no invocaba los efectos del propio acto controvertido, sino únicamente los del artículo 43, apartados 5 y 6, de dicho Reglamento. Por lo tanto, la crítica de la recurrente al apartado 58 del auto recurrido es inoperante.

44 Además, dado que el primer motivo de desestimación de la alegación de la recurrente por parte del Tribunal General, enunciado en el apartado 57 del auto recurrido, está fundado, como se ha expuesto en el apartado 42 de la presente sentencia, el segundo motivo de desestimación de esa misma alegación, que figura en el apartado 58 del auto recurrido, tiene carácter subsidiario. El reproche que formula la recurrente es, por tanto, igualmente inoperante por esa razón (véase, por analogía, la sentencia de 13 de septiembre de 2007, *Common Market Fertilizers/Comisión*, C-443/05 P, EU:C:2007:511, apartado 137) y debe, por tanto, desestimarse.

45 De lo anterior resulta que la segunda parte del segundo motivo de casación debe ser desestimada.

Tercera parte del segundo motivo de casación

– Alegaciones de las partes

46 Mediante la tercera parte de su segundo motivo de casación, la recurrente impugna las razones por las que el Tribunal General desestimó, en los apartados 60 a 63 del auto recurrido, su alegación basada en que, habida cuenta del procedimiento de reconocimiento mutuo previsto en los artículos 40 a 42 del Reglamento n.º 1107/2009, el acto controvertido neutraliza en gran medida la capacidad del Comité

de Autorización y, por consiguiente, su propia capacidad para oponerse a la autorización de un producto fitosanitario que contenga glifosato si dicho producto ya ha sido autorizado en otro Estado miembro.

- 47 En primer lugar, la Región de Bruselas-Capital reprocha al Tribunal General que considerase que el procedimiento de reconocimiento mutuo no crea un automatismo y que los artículos 41, apartado 1, y 36, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009 dejan un margen de apreciación al Estado miembro ante el que se presenta una solicitud de reconocimiento mutuo. Además, en su opinión, esa apreciación del Tribunal General no está motivada.
- 48 En segundo lugar, la Región de Bruselas-Capital considera que el Tribunal General incurrió en un error manifiesto al señalar, en el apartado 63 del auto recurrido, que los efectos del procedimiento de reconocimiento mutuo no son consecuencia directa del acto controvertido.
- 49 La Comisión solicita que se desestime la tercera parte del segundo motivo de casación.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 50 En primer lugar, de la jurisprudencia citada en el apartado 30 de la presente sentencia se desprende que uno de los dos requisitos acumulativos que permiten demostrar que una medida afecta directamente a un particular es que no deja ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de dicha medida encargados de su aplicación.
- 51 Pues bien, como recordó el Tribunal General en el apartado 61 del auto recurrido, cuando un Estado miembro recibe una solicitud de autorización de comercialización de un producto fitosanitario ya autorizado para el mismo uso por otro Estado miembro, no está obligado a aprobarla, puesto que, primero, el artículo 41, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009 le permite tener en cuenta las circunstancias de su territorio y, segundo, el artículo 36, apartado 3, de dicho Reglamento, al que remite el artículo 41 de este, precisa, por una parte, que puede imponer medidas de mitigación de los riesgos relativos a la salud humana o animal o el medio ambiente y, por otra parte, que puede incluso denegar la autorización cuando las medidas de mitigación de riesgos no permitan responder a las preocupaciones de ese Estado miembro debido a sus características medioambientales o agrícolas específicas. Por lo tanto, el Tribunal General concluyó fundadamente que el procedimiento de reconocimiento mutuo no crea un automatismo y deja un margen de apreciación al Estado miembro ante el que se presenta una solicitud de reconocimiento mutuo.
- 52 De lo anterior se desprende que la recurrente no tiene base para imputar válidamente al Tribunal General haber incurrido, en ese apartado, en un error de Derecho y no haber motivado suficientemente su apreciación.
- 53 En segundo lugar, y en cualquier caso, en contra de lo que sostiene la recurrente, el Tribunal General consideró acertadamente que los efectos del procedimiento de reconocimiento mutuo no son, en sí mismos, consecuencia directa del acto controvertido. En efecto, es preciso señalar que la aprobación de una sustancia activa no es más que uno de los requisitos, enumerados en el artículo 29, apartado 1, del Reglamento n.º 1107/2009, a los que se supedita la autorización de comercialización de un producto fitosanitario que contenga dicha sustancia activa. Además, la concesión de tal autorización en un Estado miembro no implica por sí misma la autorización en los demás Estados miembros, ya que el artículo 40 del citado Reglamento prevé, en las condiciones que establece, que el titular de una autorización concedida en un Estado miembro puede solicitar, con arreglo al procedimiento de reconocimiento mutuo, una autorización para el mismo producto fitosanitario en otro Estado miembro. Por último, como se ha expuesto en el apartado anterior, este último Estado miembro no está obligado a conceder dicha autorización en cualquier circunstancia.

54 De lo anterior resulta que la tercera parte del segundo motivo de casación debe ser desestimada.

Cuarta parte del segundo motivo de casación

– Alegaciones de las partes

- 55 Mediante la cuarta parte de su segundo motivo de casación, la recurrente impugna la motivación recogida en los apartados 66 a 77 del auto recurrido, en los que el Tribunal General desestimó su alegación basada en los efectos del acto controvertido sobre la validez del Decreto de 10 de noviembre de 2016 y, por ende, en sus consecuencias sobre el litigio de que es objeto dicho Decreto.
- 56 En primer lugar, la Región de Bruselas-Capital considera que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al aplicar al requisito de la afectación directa el criterio desarrollado en su sentencia de 5 de octubre de 2005, *Land Oberösterreich y Austria/Comisión* (T-366/03 y T-235/04, EU:T:2005:347), para el requisito de la afectación individual, confundiendo así las dos exigencias establecidas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 57 En segundo lugar, la Región de Bruselas-Capital reprocha al Tribunal General que no ponderase el riesgo que el acto controvertido hace recaer sobre la validez de la prohibición de utilizar plaguicidas que contengan glifosato, establecida por su Decreto de 10 de noviembre de 2016.
- 58 En tercer lugar, la Región de Bruselas-Capital sostiene que la adopción, a pesar de un contexto jurídico desfavorable, del Decreto de 10 de noviembre de 2016 vino dictada por preocupaciones de interés general de carácter político, y no solo por consideraciones jurídicas.
- 59 En cuarto lugar, según la Región de Bruselas-Capital, el auto recurrido contradice manifiestamente la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, *Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión* (T-339/16, T-352/16 y T-391/16, EU:T:2018:927). A juicio de la recurrente, en esta última sentencia el Tribunal General declaró que un reglamento que establecía los valores máximos autorizados de emisiones de óxidos de nitrógeno en condiciones reales de conducción para los turismos y vehículos comerciales ligeros en un nivel superior al previsto por la norma denominada «Euro 6» afectaba directamente a las ciudades demandantes, que habían adoptado medidas para limitar la contaminación atmosférica derivada de la circulación de automóviles en su territorio. Dicho de otro modo, según la recurrente, el Tribunal General consideró que la mera ilegalidad virtual, es decir, aun no declarada por una resolución judicial, de tales medidas a la luz del mencionado reglamento bastaba para que las ciudades en cuestión resultasen afectadas directamente por dicha norma. Pues bien, en el auto recurrido —siempre según la recurrente—, el Tribunal General llegó a la conclusión de que la ilegalidad virtual del Decreto de 10 de noviembre de 2016 a la luz del acto controvertido no bastaba para demostrar que la recurrente se viese directamente afectada por esa decisión.
- 60 En quinto lugar, la Región de Bruselas-Capital reprocha al Tribunal General haber incurrido en falta de motivación en el auto recurrido al no examinar la alegación de que el acto controvertido afecta directamente a su posición jurídica al mantener el interés en ejercitar la acción de los autores de los recursos de anulación contra la Orden de 10 de noviembre de 2016.
- 61 La Comisión solicita que se desestime la cuarta parte del segundo motivo.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 62 En primer lugar, el hecho de que, según la recurrente, el Tribunal General haya interpretado erróneamente su propia jurisprudencia no constituye en sí mismo un error de Derecho en el que pueda basarse un recurso de casación. Por otra parte, la alegación basada en una confusión entre los criterios de afectación directa y de afectación individual no va acompañada de precisión alguna que permita apreciar su procedencia y, por lo tanto, debe desestimarse.
- 63 En segundo lugar, procede señalar que la legalidad del Decreto de 10 de noviembre de 2016, impugnada en el contexto de un recurso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado), no puede, en ningún caso, verse afectada por el acto controvertido, ya que este fue adoptado con posterioridad a la fecha de adopción del mencionado Decreto. Por otra parte, ni el riesgo de un recurso por incumplimiento a iniciativa de la Comisión, evocado en términos alusivos en el recurso de casación, ni las dudas sobre la validez del régimen de prohibición de la utilización de plaguicidas que contengan glifosato a la luz de la Constitución belga, cuya relación con el acto controvertido no explica la recurrente, permiten acreditar que este último la afecte directamente. En estas circunstancias, la recurrente no ha demostrado que el acto controvertido suponga un riesgo para dicho régimen de prohibición.
- 64 En tercer lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 30 de la presente sentencia se desprende que el requisito de la «afectación directa» implica, en particular, que la medida de que se trate surta efectos directamente en la situación jurídica de la persona física o jurídica que pretende interponer un recurso con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Así pues, tal requisito debe apreciarse únicamente en relación con los efectos jurídicos de la medida, sin que sus eventuales efectos políticos tengan incidencia en dicha apreciación. Por consiguiente, no cabe sino desestimar tal alegación.
- 65 En cuarto lugar, la alegación de la recurrente basada en la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión (T-339/16, T-352/16 y T-391/16, EU:T:2018:927), no expone cómo el hecho —suponiéndolo acreditado— de que la solución adoptada en el auto recurrido contradiga dicha sentencia puede por sí solo viciar de ilegalidad el citado auto. Así pues, también esta alegación debe desestimarse.
- 66 En quinto lugar, si bien la Región de Bruselas-Capital reprocha al Tribunal General no haber examinado su alegación según la cual el acto controvertido afecta directamente a su posición jurídica al mantener el interés en ejercitar la acción de los autores de los recursos de anulación contra el Decreto de 10 de noviembre de 2016, procede señalar que esta alegación solo fue formulada por la recurrente en su respuesta a la excepción de inadmisibilidad planteada por la Comisión. Así pues, no puede considerarse un motivo que el Tribunal General estuviera obligado a examinar. Por ello, esta alegación debe desestimarse.
- 67 De lo anterior se desprende que deben desestimarse la cuarta parte del segundo motivo y el recurso de casación en su totalidad.

Costas

- 68 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que resulta aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la Región de Bruselas-Capital y haber sido desestimadas las pretensiones de esta, procede condenarla en costas.

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

- 1) **Desestimar el recurso de casación.**
- 2) **Condenar en costas a la Région de Bruxelles-Capitale (Región de Bruselas-Capital, Bélgica).**

Firmas