



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 6 de julio de 2023 *

«Recurso de casación — Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Reglamento (CE) n.º 1367/2006 — Artículo 2, apartado 1, letra f) — Concepto de “Derecho medioambiental” — Artículo 2, apartado 1, letra g) — Concepto de “acto administrativo” — Artículo 10, apartado 1 — Revisión interna de actos administrativos — Acuerdo del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones (BEI) en el que se aprueba la financiación de un proyecto de central eléctrica de biomasa — Denegación de la solicitud de revisión interna de dicho acuerdo por ser inadmisibles — Independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras — Artículo 271 TFUE, letra c) — Alcance»

En los asuntos acumulados C-212/21 P y C-223/21 P,

que tienen por objeto dos recursos de casación interpuestos, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 2 de abril de 2021,

Banco Europeo de Inversiones (BEI), representado por las Sras. K. Carr y G. Faedo y por el Sr. T. Gilliams, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. J. Bouckaert y G. Schaiko, avocats,

parte recurrente en el asunto C-212/21 P,

en el que las otras partes en el procedimiento son:

ClientEarth, con domicilio social en Londres (Reino Unido), representada por la Sra. S. Abram, el Sr. J. Flynn, KC, y el Sr. H. Leith, Barrister,

parte demandante en primera instancia,

Comisión Europea, representada por la Sra. F. Blanc y el Sr. G. Gattinara, en calidad de agentes,

parte coadyuvante en primera instancia,

y

Comisión Europea, representada por la Sra. F. Blanc y el Sr. G. Gattinara, en calidad de agentes,

parte recurrente en el asunto C-223/21 P,

* Lengua de procedimiento: inglés.

en el que las otras partes en el procedimiento son:

ClientEarth, con domicilio social en Londres, representada por la Sra. S. Abram, el Sr. J. Flynn, KC, y el Sr. H. Leith, Barrister,

parte demandante en primera instancia,

Banco Europeo de Inversiones (BEI), representado por las Sras. K. Carr y G. Faedo y por el Sr. T. Gilliams, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. J. Bouckaert y G. Schaiko, avocats,

parte demandada en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, y los Sres. M. Safjan, N. Piçarra (Ponente), N. Jääskinen y M. Gavalec, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de octubre de 2022;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 15 de diciembre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante sus respectivos recursos de casación, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) (asunto C-212/21 P) y la Comisión Europea (asunto C-223/21 P) solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 27 de enero de 2021, ClientEarth/BEI (T-9/19, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2021:42). Mediante esta sentencia, el Tribunal General anuló la decisión del BEI, comunicada a ClientEarth mediante escrito de 30 de octubre de 2018, por la que se deniega por inadmisibile la solicitud de revisión interna del acuerdo del Consejo de Administración del BEI, de 12 de abril de 2018, en el que se aprueba la financiación de un proyecto de central eléctrica de biomasa en Galicia (España) (en lo sucesivo, «decisión controvertida»), que había sido presentada por ClientEarth el 9 de agosto de 2018 con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13) y a la Decisión 2008/50/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por la que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1367/2006 relativo al Convenio de Aarhus en lo que respecta a las solicitudes de revisión interna de actos administrativos (DO 2008, L 13, p. 24).

Marco jurídico

Derecho internacional

- 2 El artículo 2, apartado 2, del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), establece que, a los efectos del presente Convenio:

«Por “autoridad pública” se entiende:

[...]

- d) las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia el artículo 17 que sea Parte en el presente Convenio.

La presente definición no engloba a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.»

- 3 El artículo 9 del Convenio de Aarhus, titulado «Acceso a la justicia», establece, en sus apartados 3 y 4, que cada parte deberá velar 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, y que dichos procedimientos deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo.

Derecho de la Unión

- 4 Los considerandos 3, 7, 10, 11, 18 y 20 del Reglamento n.º 1367/2006 exponen:

«(3) [...] Las disposiciones del Derecho [de la Unión] deben ser compatibles con dicho Convenio [de Aarhus].

[...]

- (7) El concepto de autoridad pública se define en el Convenio de Aarhus de manera muy amplia, siendo el concepto básico que en todos los ámbitos donde se ejercen funciones públicas deben establecerse derechos para los individuos y sus organizaciones. Por consiguiente, es preciso que las instituciones y los organismos [de la Unión Europea] contemplados por el presente Reglamento sean objeto de una definición igualmente amplia y funcional. En cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio de Aarhus, pueden excluirse del ámbito de aplicación del Convenio las instituciones y los organismos [de la Unión] cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos. [...]

[...]

- (10) Habida cuenta de que el Derecho medioambiental se halla en constante evolución, la definición correspondiente debe hacer referencia a los objetivos de la política [...] de medio ambiente [de la Unión], tal como se establecen en el Tratado.
- (11) Los actos administrativos de alcance individual han de poder ser objeto de una posible revisión interna cuando sean vinculantes y surtan un efecto externo. [...] Dado que pueden excluirse los actos de las instituciones u organismos [de la Unión] que actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos, también habrán de excluirse otros procedimientos de investigación en los que las instituciones y los organismos [de la Unión] actúen en calidad de instancia de revisión administrativa en aplicación de lo dispuesto en el Tratado.

[...]

- (18) El artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus establece el acceso a procedimientos judiciales o a otros procedimientos de revisión para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del Derecho medioambiental. Las disposiciones en materia de acceso a la justicia deben ser compatibles con lo dispuesto en el Tratado. En este contexto, procede que el presente Reglamento se aplique exclusivamente a las acciones y omisiones de las autoridades públicas.

[...]

- (20) Las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen determinados criterios, en particular para garantizar que son organizaciones independientes y responsables que han demostrado que su principal objetivo es el fomento de la protección del medio ambiente, deben poder solicitar la revisión interna a escala [de la Unión] de los actos u omisiones en virtud del Derecho medioambiental de una institución u organismo [de la Unión], para su reconsideración por la institución u organismo en cuestión.»

5 El artículo 1, apartado 1, de dicho Reglamento define su objetivo del siguiente modo:

«El presente Reglamento tiene el objetivo de contribuir a la aplicación de las obligaciones derivadas del Convenio [de Aarhus] mediante el establecimiento de normas para aplicar las disposiciones de dicho Convenio a las instituciones y organismos [de la Unión], en particular por los siguientes medios:

[...]

- d) otorgar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel comunitario, con arreglo a las condiciones establecidas en el presente Reglamento.»

6 A tenor del artículo 2 del citado Reglamento:

«1. A efectos del presente Reglamento se entenderá por:

[...]

c) “instituciones u organismos [de la Unión]”: las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicos creados por o en virtud del Tratado, salvo cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos [...];

[...]

f) “Derecho medioambiental”: la legislación [de la Unión] que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente tal como se establecen en el Tratado [...];

g) “acto administrativo”: cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo [de la Unión] y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo;

[...]».

7 El artículo 10 del mismo Reglamento, titulado «Solicitud de revisión interna de actos administrativos», establece en su apartado 1:

«Cualquier organización no gubernamental que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 podrá efectuar una solicitud de revisión interna ante la institución u organismo [de la Unión] que haya adoptado un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental [...].»

8 El artículo 12 del Reglamento n.º 1367/2006, titulado «Recurso ante el Tribunal de Justicia», dispone en su apartado 1:

«La organización no gubernamental que haya efectuado una solicitud de revisión interna en virtud del artículo 10 podrá interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado.»

Antecedentes del litigio

9 Los antecedentes del litigio, consignados en los apartados 37 a 62 de la sentencia recurrida, pueden resumirse como se expone a continuación.

10 Mediante acuerdo de 12 de abril de 2018, publicado en el sitio de Internet del BEI el 28 de junio de 2018, el Consejo de Administración del BEI aprobó la propuesta de financiación del proyecto de construcción, en el municipio de Curtis (Teixeiro), situado en la provincia de La Coruña, en Galicia, de una central de biomasa de producción de electricidad con una capacidad aproximada de 50 megavatios eléctricos, alimentada por los residuos forestales recogidos en un radio de 100 km (en lo sucesivo, «proyecto Curtis»), en forma de un préstamo que debía concederse a una entidad *ad hoc*, por un importe máximo de 60 millones de euros (en lo sucesivo, «acuerdo de 12 de abril de 2018»).

11 Mediante escrito de 13 de abril de 2018, el BEI informó del acuerdo de 12 de abril de 2018 al promotor del proyecto Curtis, mencionando que la aprobación preliminar de la financiación del referido proyecto no creaba ninguna obligación para el BEI de conceder el préstamo, pero permitía al citado promotor adoptar las medidas necesarias para formalizar dicho préstamo.

- 12 El 23 de julio de 2018, los servicios del BEI firmaron un acuerdo interno relativo a las condiciones del contrato de financiación del proyecto Curtis. La documentación contractual correspondiente fue firmada el 25 de julio de 2018. El primer desembolso vinculado a la financiación del BEI se efectuó el 29 de agosto de 2018.
- 13 El 9 de agosto de 2018, ClientEarth, una organización no gubernamental dedicada a la protección del medio ambiente, presentó ante el BEI una solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018, sobre la base del artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006.
- 14 Mediante la decisión controvertida, comunicada a ClientEarth mediante escrito de 30 de octubre de 2018 firmado por la secretaria general y por la jefa adjunta del Servicio Jurídico del BEI, la solicitud fue denegada por ser inadmisibles debido a que el acuerdo de 12 de abril de 2018 no constituía un «acto administrativo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006 y, por tanto, no podía ser objeto de revisión interna alguna efectuada por el BEI.

Recurso ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 15 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 8 de enero de 2019, ClientEarth interpuso un recurso por el que solicitaba la anulación de la decisión controvertida, en apoyo del cual invocó dos motivos. El primero se basaba en errores de apreciación en la aplicación de dos requisitos que debía cumplir el acuerdo de 12 de abril de 2018 para poder ser calificado de «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, a saber, por un lado, que el acto se haya adoptado «conforme al Derecho medioambiental» y, por otro, que el acto surta «efecto jurídicamente vinculante y externo». El segundo motivo se basaba en el incumplimiento de la obligación de motivación que incumbía al BEI.
- 16 El BEI, apoyado por la Comisión, solicitó al Tribunal General que desestimara el recurso. Con carácter preliminar, el BEI alegó que la solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018 presentada por ClientEarth era incompatible con la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras y, por lo tanto, inadmisibles.
- 17 El Tribunal General, en primer término, en los apartados 86 a 92 de la sentencia recurrida, declaró la inadmisibilidad de este motivo de oposición del BEI. Señaló que la decisión controvertida consideraba únicamente que el acuerdo de 12 de abril de 2018 no era un «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, al no haber sido adoptado «conforme al Derecho medioambiental», y no surtía ningún «efecto jurídicamente vinculante y externo». Según el Tribunal General, el BEI había invocado, «de manera vaga y general, la potestad comercial y política discrecional que se le reconoce en los Tratados y en sus Estatutos, así como su función institucional y la misión que le incumbe en virtud de dichos Estatutos, únicamente en el marco del examen de esos dos submotivos, y no de un motivo autónomo [...]». De este modo, el Tribunal General declaró, en el apartado 91 de dicha sentencia, que la apreciación de la supuesta incompatibilidad de la solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018 con la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras valdría tanto como sustituir la motivación expuesta por el BEI en apoyo de la decisión controvertida por la suya propia.

- 18 Además, el Tribunal General se remitió al apartado 92 de la sentencia recurrida para declarar inadmisibile, en el apartado 151 de dicha sentencia, una argumentación según la cual, habida cuenta del artículo 271 TFUE, letra c), y de la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras, el acuerdo de 12 de abril de 2018 no podía calificarse de «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006.
- 19 A continuación, el Tribunal General examinó, en los apartados 102 a 104 de la sentencia recurrida, el segundo motivo invocado por ClientEarth en apoyo de su recurso y declaró que la decisión controvertida permitía a esta conocer las razones por las que el BEI había denegado por inadmisibile su solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018, así como impugnar el fundamento de tal motivación. Dado que dicha decisión permitía también al Tribunal General ejercer su control jurisdiccional, desestimó el segundo motivo por infundado.
- 20 Por último, en cuanto al primer motivo invocado por ClientEarth en apoyo de su recurso, que fue examinado por el Tribunal General en último lugar, del apartado 107 de la sentencia recurrida se desprende que este órgano jurisdiccional señaló, con carácter preliminar, que, en la medida de lo posible, los dos requisitos mencionados en el apartado 15 de la presente sentencia y que figuran en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006 debían interpretarse «a la luz del artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus [...] y, por lo tanto, teniendo en cuenta el requisito consistente en garantizar un acceso efectivo de [ClientEarth] a la justicia».
- 21 Por lo que respecta, en primer lugar, a la segunda parte de este motivo, basada en la aplicación errónea del requisito relativo a que el acto se haya adoptado «conforme al Derecho medioambiental», el Tribunal General recordó, en el apartado 118 de la sentencia recurrida, que el legislador de la Unión quiso atribuir al concepto de «Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006, «un significado amplio, que no se limita a cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente natural en sentido estricto».
- 22 En el apartado 121 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que la referencia a «la legislación [de la Unión]» que figura en dicho artículo 2, apartado 1, letra f), debía entenderse en el sentido de que se refiere a «cualquier disposición de Derecho derivado de la Unión de alcance general», a diferencia de un «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), de ese Reglamento. A este respecto, el Tribunal General señaló que, puesto que, en la fecha en que se adoptó dicho Reglamento no se había introducido en los Tratados de la Unión la distinción entre los actos legislativos, adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario o especial, y los actos reglamentarios, adoptados con arreglo a otro procedimiento, no cabe interpretar el concepto de «legislación» mencionado en el artículo 2, apartado 1, letra f), del citado Reglamento en el sentido de que excluye tener en cuenta, como «Derecho medioambiental», las disposiciones de un «acto reglamentario» adoptado en este ámbito.
- 23 En los apartados 122 a 124 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que procedía asimilar a la legislación del «Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), las normas de alcance general que regulan la actividad del BEI en materia de concesión de préstamos a fin de alcanzar los objetivos del Tratado FUE en materia de medio ambiente, en particular, las derivadas, por un lado, de la Declaración sobre Principios y Normas Sociales y Medioambientales, aprobada por el Consejo de Administración del BEI el 3 de febrero de 2009 (en lo sucesivo, «Declaración de 2009») y, por otro lado, de la Estrategia Climática, destinada a

movilizar financiación en apoyo de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono y capaz de resistir al cambio climático, adoptada por el BEI el 22 de septiembre de 2015 (en lo sucesivo, «Estrategia Climática»).

- 24 En el apartado 126 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que el concepto de «acto administrativo» al que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006 debía interpretarse en el sentido de que engloba «cualquier medida de alcance individual sujeta a los requisitos del Derecho derivado de la Unión que, con independencia de su fundamento jurídico, tenga por objeto directamente la consecución de los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente».
- 25 En los apartados 138 a 140 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que el acuerdo de 12 de abril de 2018, en cuanto consideraba que el proyecto Curtis respondía a los objetivos de la actividad crediticia del BEI y a los criterios de carácter medioambiental para que los proyectos puedan optar a la financiación de dicho organismo, establecidos por la Declaración de 2009 y la Estrategia Climática, era una medida de alcance individual adoptada «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), de ese Reglamento. En consecuencia, estimó la segunda parte del primer motivo del recurso.
- 26 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la primera parte del primer motivo, basada en la aplicación errónea del requisito de que el acto surta «efecto jurídicamente vinculante y externo», el Tribunal General declaró, en los apartados 167 a 170 de la sentencia recurrida, que el acuerdo de 12 de abril de 2018 reflejaba una toma de posición definitiva del Consejo de Administración del BEI sobre la admisibilidad del proyecto Curtis para la concesión de una financiación por dicho organismo, a la vista de sus aspectos medioambientales y sociales, de suerte que «la decisión subsiguiente del Comité de Dirección de conceder el préstamo, tras haber proseguido la auditoría del proyecto Curtis sobre los demás aspectos que quedaban por examinar, únicamente podía considerarse, a lo sumo, una decisión de mera ejecución».
- 27 Tras constatar que la solicitud de revisión interna presentada por ClientEarth se refería, «al menos parcialmente, a los efectos jurídicos definitivos producidos frente a terceros por el acuerdo [de 12 de abril de 2018]», el Tribunal General, en los apartados 171 y 172 de la sentencia recurrida, estimó la primera parte del primer motivo del recurso y, de esa manera, anuló la decisión controvertida.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 28 Mediante su recurso de casación en el asunto C-212/21 P, el BEI solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Desestime el recurso interpuesto en primera instancia.
 - Condene a ClientEarth a cargar con las costas de la primera instancia y del recurso de casación.

- 29 Mediante su recurso de casación en el asunto C-223/21 P, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Anule la sentencia recurrida.
 - Desestime por infundado el recurso interpuesto en primera instancia.
 - Condene en costas a ClientEarth.
- 30 En su escrito de contestación a los dos recursos de casación, ClientEarth solicita al Tribunal de Justicia que:
- Desestime ambos recursos de casación.
 - Condene en costas a la Comisión y al BEI.
- 31 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 2021, se acordó la acumulación de los asuntos C-212/21 P y C-223/21 P a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre los recursos de casación

- 32 En apoyo de sus respectivos recursos de casación, la Comisión y el BEI invocan, cada uno, tres motivos mediante los que reprochan al Tribunal General haber incurrido en errores de Derecho en la apreciación de la independencia funcional invocada por el BEI en el ámbito de sus operaciones financieras, así como en la interpretación y aplicación del Convenio de Aarhus y del concepto de «acto administrativo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006.

Sobre el primer motivo y la segunda parte del segundo motivo invocados en el asunto C-212/21 P y sobre el tercer motivo invocado en el asunto C-223/21 P, basados en errores de Derecho en la apreciación de la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras

Alegaciones de las partes

- 33 El BEI, mediante el primer motivo y la segunda parte del segundo motivo en el asunto C-212/21 P, y la Comisión, mediante el tercer motivo en el asunto C-223/21 P, reprochan al Tribunal General haber incurrido, en particular en los apartados 89 a 92 y 151 de la sentencia recurrida, en error de Derecho al declarar inadmisibles los motivos de oposición basados en la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras. Según las citadas partes recurrentes, el Tribunal General declaró erróneamente que la decisión controvertida no se había fundado en esa independencia «en el marco de un motivo autónomo» para declarar inadmisibles las solicitudes de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018. En cualquier caso, según el BEI, la cuestión de si la solicitud de revisión interna de este acuerdo afectaba a dicha independencia era de orden público, al derivar esta última del Derecho primario de la Unión, y el Tribunal General debería haberla examinado de oficio.

- 34 A este respecto, el BEI reprocha, en primer lugar, al Tribunal General haber desnaturalizado manifiestamente, en el apartado 90 de la sentencia recurrida, el contenido de la decisión controvertida, en la medida en que el argumento referido a la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras fue expresamente mencionado en la motivación de dicha decisión. Contrariamente a lo declarado en el apartado 91 de la expresada sentencia, el examen de este argumento no habría llevado al Tribunal General a sustituir la motivación expuesta por el BEI por la suya propia, ni a un «desequilibrio entre las partes», en el sentido de la sentencia de 11 de junio de 2020, Comisión/Di Bernardo (C-114/19 P, EU:C:2020:457, apartado 59), ya que ClientEarth es una organización experimentada y familiarizada con el Derecho de la Unión.
- 35 En segundo lugar, el BEI y la Comisión sostienen que una solicitud de revisión interna de los acuerdos del Consejo de Administración del BEI, presentada con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, afectaba a la independencia de que goza dicho organismo en los mercados financieros, indispensable para el cumplimiento de la misión de interés general que le atribuye el artículo 309 TFUE. Aducen asimismo que tal solicitud puede perjudicar además la reputación y la credibilidad del BEI en esos mercados. En efecto, durante el período en el que podría presentarse la referida solicitud, así como durante la tramitación de dicha revisión y de los eventuales procedimientos judiciales ulteriores, al BEI le resultaría imposible en la práctica negociar y firmar la documentación contractual relativa a la financiación de proyectos ya aprobados por su Consejo de Administración. La consiguiente incertidumbre no haría más que aumentar a compás del número imprevisible de solicitudes de revisión interna que pueden presentarse.
- 36 Según el BEI y la Comisión, el Tribunal General debería haber examinado de oficio la admisibilidad de la solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018, presentada con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, a la luz de los artículos 15 TFUE, apartado 3, 271 TFUE, letra c), 308 TFUE y 309 TFUE, así como de las disposiciones pertinentes de los Estatutos del BEI. Además, el Tribunal General debería haberse fundado de oficio en el artículo 271 TFUE, letra c), para desestimar el recurso interpuesto por ClientEarth, puesto que dicha disposición, en relación con el artículo 19 de los Estatutos del BEI, excluye los acuerdos del Consejo de Administración de este organismo de cualquier forma de control jurisdiccional en cuanto al fondo.
- 37 En este contexto, tanto el BEI como la Comisión subrayan, por un lado, que la revisión interna de un acto administrativo, con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, es indisociable del recurso jurisdiccional contemplado en el artículo 12 de este Reglamento y, por otro lado, que el artículo 271 TFUE, letra c), es una de las «disposiciones pertinentes del Tratado» que, a tenor de dicho artículo 12, deben tenerse en cuenta para apreciar la legitimación activa que esta última disposición reconoce a las organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente. Pues bien, a su modo de ver, resultaría infringido el artículo 271 TFUE, letra c), si un acuerdo del Consejo de Administración del BEI al que se refiere una solicitud de revisión interna fuera objeto de un recurso interpuesto sobre la base del artículo 12 del Reglamento n.º 1367/2006, consideradas las preocupaciones medioambientales planteadas por la organización no gubernamental que presentó dicha solicitud.
- 38 ClientEarth rebate las anteriores alegaciones en su totalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 39 Mediante sus alegaciones, el BEI y la Comisión reprochan al Tribunal General haber incurrido, en los apartados 89 a 92 y 151 de la sentencia recurrida, en error de Derecho en la medida en que declaró inadmisibles los argumentos referidos al menoscabo de la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras, garantizada por el Derecho primario de la Unión, al entender que este argumento no se formuló como motivo autónomo de la decisión controvertida. Pues bien, en cualquier caso, el argumento en cuestión debería haberse examinado como cuestión de orden público que podía dar lugar a la desestimación del recurso interpuesto por ClientEarth.
- 40 Por lo que respecta, en primer lugar, a la supuesta desnaturalización manifiesta del contenido de la decisión controvertida, operada en los apartados 89 a 91 de la sentencia recurrida, en relación con la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras, de los párrafos cuarto, quinto y séptimo de dicha decisión se desprende que la solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018 fue declarada inadmisibles debido a que este acuerdo no era un «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), el Reglamento n.º 1367/2006, al no haber sido adoptado «conforme al Derecho medioambiental» y no haber surtido «efecto jurídicamente vinculante y externo», y no porque la solicitud de revisión interna afectara a la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras.
- 41 En efecto, la decisión controvertida indica en su párrafo sexto que «toda decisión del BEI de apoyar o no un proyecto potencialmente elegible y, en su caso, la forma de dicho apoyo pertenece al ámbito de la potestad comercial y política discrecional que los Tratados y los Estatutos reconocen al [BEI]» y, en su párrafo octavo, que la interpretación del concepto de «Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del citado Reglamento, defendida por ClientEarth, «ya no sería compatible ni con la función institucional del BEI ni con la misión que le incumbe en virtud de sus Estatutos».
- 42 De este modo, el Tribunal General pudo declarar sin incurrir en error de Derecho, en los apartados 89 y 90 de la sentencia recurrida, que, en la decisión controvertida, el BEI solo evocó «de manera vaga y general, la potestad comercial y política discrecional que se le reconoce en los Tratados y en sus Estatutos, así como su función institucional y la misión que le incumbe en virtud de dichos Estatutos», no como motivo autónomo de inadmisibilidad de la solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018, sino únicamente en el marco del examen de los dos submotivos mencionados en el apartado 40 de la presente sentencia. En vista de lo anterior, no puede reprocharse al Tribunal General haber desnaturalizado de manera manifiesta el contenido de dicha decisión.
- 43 A este respecto, procede añadir que el juez de la Unión no está obligado a tener en cuenta las explicaciones complementarias facilitadas únicamente durante el procedimiento de recurso por el autor del acto de que se trate para apreciar el cumplimiento de la obligación de motivación, so pena de vulnerar el reparto de competencias entre la administración y el juez de la Unión y debilitar el control de legalidad de los actos de la administración (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Comisión/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, apartado 58).
- 44 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la obligación del Tribunal General de examinar de oficio el supuesto menoscabo de la independencia del BEI en el ámbito de sus operaciones financieras que originaría la solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018, según el BEI, en

particular, en virtud de los artículos 15 TFUE, apartado 3, 271 TFUE, letra c), 308 TFUE y 309 TFUE, así como de determinadas disposiciones de los Estatutos del BEI, procede señalar de entrada que una supuesta infracción del Derecho primario de la Unión no basta para que nazca una obligación del juez de la Unión de proceder a un examen de oficio.

- 45 En efecto, si bien determinados motivos pueden —o incluso deben— ser planteados de oficio, como la falta o insuficiencia de motivación de la decisión de que se trate, en cambio, un motivo relativo a la legalidad de la decisión en cuanto al fondo, que tiene que ver con la infracción de los Tratados o de una norma jurídica relativa a su aplicación, a efectos del artículo 263 TFUE, solo puede ser examinado por el juez de la Unión si es invocado por el demandante (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2017, Comisión/Italia, C-467/15 P, EU:C:2017:799, apartados 14 y 15 y jurisprudencia citada).
- 46 Por lo tanto, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al no examinar en cuanto al fondo el argumento del BEI referido al menoscabo de su independencia en el ámbito de sus operaciones financieras, en virtud de los artículos 15 TFUE, apartado 3, 308 TFUE y 309 TFUE, así como de determinadas disposiciones de los Estatutos del BEI.
- 47 No obstante, la invocación por el BEI de la protección de su independencia en el ámbito de sus operaciones financieras, en relación con el artículo 271 TFUE, letra c), como se desprende del apartado 110 del escrito de contestación que presentó ante el Tribunal General, podía entenderse como un cuestionamiento de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para controlar, aunque sea indirectamente, un acuerdo del Consejo de Administración del BEI, con ocasión de un recurso de anulación dirigido contra la negativa del BEI a proceder a la revisión interna de dicho acuerdo. Además, el BEI, apoyado en este punto por la Comisión, alegó, en particular en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, que existe un vínculo indisoluble entre el derecho a presentar una solicitud de revisión interna de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI y el derecho a interponer un recurso de anulación contra la decisión adoptada por el BEI a raíz de esa revisión. Por lo tanto, según el BEI y la Comisión, la protección de la independencia del BEI impone privar a las organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente, como ClientEarth, tanto del derecho a solicitar la revisión interna de tal acuerdo como del derecho a interponer un recurso de anulación contra una eventual decisión denegatoria.
- 48 En este contexto, correspondía al Tribunal General comprobar, de oficio, la competencia del juez de la Unión para pronunciarse sobre un recurso de anulación dirigido contra una decisión que resuelve sobre una solicitud de revisión interna de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI. En efecto, la cuestión de la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para conocer de un litigio es de orden público, y puede ser examinada en cualquier momento del procedimiento por el juez de la Unión, incluso de oficio (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargaran/Consejo, C-134/19 P, EU:C:2020:793, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 49 Según el artículo 271 TFUE, letra c), solo podrán interponer recurso contra los acuerdos del Consejo de Administración del BEI «los Estados miembros o la Comisión, en las condiciones establecidas en el artículo 263[TFUE] y únicamente por vicio de forma en el procedimiento previsto en los apartados 2, 5, 6 y 7 del artículo 19 de los Estatutos del [BEI]».

- 50 Del propio tenor del artículo 271 TFUE, letra c), se deduce que esta disposición supedita la posibilidad de interponer recurso de anulación contra los acuerdos del Consejo de Administración del BEI a unos requisitos más estrictos que los impuestos por el artículo 263 TFUE. El artículo 271 TFUE, letra c), entraña una limitación a la competencia general que este Tratado confiere al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión y, por tanto, debe interpretarse restrictivamente (véase, por analogía, la sentencia de 3 de junio de 2021, Hungría/Parlamento, C-650/18, EU:C:2021:426, apartado 31). Como señaló la Abogada General en los puntos 63 y 64 de sus conclusiones, esta limitación afecta, por un lado, al círculo de los demandantes potenciales y, por otro, a las facultades de control en cuanto al fondo del juez de la Unión.
- 51 Resulta, pues, que el artículo 271 TFUE, letra c), no regula directamente el supuesto de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006 contra una decisión del BEI que se pronuncia sobre una solicitud de revisión interna de un acuerdo de su Consejo de Administración. También es verdad que el artículo 271 TFUE, letra c), constituye una disposición pertinente del Tratado, en el sentido del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, que debe tenerse en cuenta para determinar la posibilidad de solicitar la tutela del juez de la Unión.
- 52 Pues bien, como señaló la Abogada General, en esencia, en el punto 68 de sus conclusiones, el artículo 271 TFUE, letra c), quedaría privado de efecto útil si, en el marco de un recurso contra una decisión del BEI que resuelve sobre una solicitud de revisión interna de un acuerdo de su Consejo de Administración, el juez de la Unión procediera indirectamente al control de la procedencia de dicho acuerdo.
- 53 En cambio, a la vista del apartado 50 de la presente sentencia y contrariamente a las alegaciones del BEI y de la Comisión, el artículo 271 TFUE, letra c), no se opone, por principio, a que una organización no gubernamental solicite, de conformidad con el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, la revisión interna de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI ni a que se interponga ante el juez de la Unión, sobre la base del artículo 12, apartado 1, de dicho Reglamento, un recurso de anulación contra una decisión por la que se declara inadmisibles una solicitud de revisión interna de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI.
- 54 En efecto, en este último supuesto, el recurso tiene por objeto que el juez de la Unión examine no la legalidad o la procedencia de un acuerdo del Consejo de Administración del BEI, sino únicamente si el BEI podía lícitamente declarar inadmisibles una solicitud de revisión interna de tal acuerdo. Como señaló la Abogada General en el punto 73 de sus conclusiones, si se estimara tal recurso, la única consecuencia sería que el propio BEI tendría que efectuar una revisión interna de dicho acuerdo.
- 55 En el caso de autos, el recurso interpuesto por ClientEarth ante el Tribunal General tenía por objeto la anulación de la decisión controvertida, basada en el artículo 2, apartado 1, letra g), en relación con el artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, comunicada a ClientEarth mediante escrito de 30 de octubre de 2018, firmado por la secretaria general y la jefa adjunta del Servicio Jurídico del BEI, por la que se declaró inadmisibles la solicitud de revisión interna del acuerdo de 12 de abril de 2018.
- 56 Dado que este recurso, interpuesto sobre la base del artículo 12, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, tenía por objeto la anulación de la decisión controvertida, fundándose en que el BEI había realizado supuestamente una calificación jurídica errónea del acuerdo de 12 de abril de

2018 a la luz del artículo 2, apartado 1, letra g), del mismo Reglamento, en el marco de su apreciación de la admisibilidad de la solicitud de revisión interna de dicho acuerdo, y no la procedencia de la referida decisión, el artículo 271 TFUE, letra c), no puede impedir la interposición de tal recurso.

- 57 En consecuencia, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerarse competente para conocer del recurso interpuesto por ClientEarth contra la decisión controvertida. Por eso, la circunstancia de que no examinara expresamente las alegaciones basadas en el artículo 271 TFUE, letra c), no puede justificar la anulación de la sentencia recurrida.
- 58 Por cuantas razones anteceden, procede desestimar por infundados el primer motivo y la segunda parte del segundo motivo invocados por el BEI en el asunto C-212/21 P, así como el tercer motivo invocado por la Comisión en el asunto C-223/21 P.

Sobre la tercera parte del tercer motivo y sobre la primera parte del segundo motivo invocados en el asunto C-212/21 P y sobre el primer motivo invocado en el asunto C-223/21 P, basados en errores de Derecho en la interpretación y aplicación del Convenio de Aarhus

Alegaciones de las partes

- 59 El BEI, mediante la tercera parte del tercer motivo en el asunto C-212/21 P, y la Comisión, mediante la primera parte del primer motivo en el asunto C-223/21 P, reprochan al Tribunal General haber considerado erróneamente, en los apartados 107, 125 y 126 de la sentencia recurrida, que los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006 deben interpretarse a la luz del artículo 9 del Convenio de Aarhus.
- 60 En primer lugar, entienden que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular las sentencias de 13 de enero de 2015, Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P y C-405/12 P, EU:C:2015:5), y de 3 de septiembre de 2020, Mellifera/Comisión (C-784/18 P, no publicada, EU:C:2020:630), excluye la obligación de interpretar el Reglamento n.º 1367/2006 de conformidad con las disposiciones de dicho Convenio.
- 61 En segundo lugar, alegan que del apartado 40 de la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión (C-612/13 P, EU:C:2015:486), se desprende que, dado que el Convenio de Aarhus se concibió tomando en consideración los ordenamientos jurídicos nacionales, y no las particularidades jurídicas de las organizaciones de integración económica regional, como la Unión, no puede establecerse ninguna analogía entre la aplicación que operen los Estados miembros del citado Convenio y la aplicación de este en sede de la Unión. Por tanto, el Tribunal General no podía basarse, en el apartado 107 de la sentencia recurrida, en «motivos similares», no explicados, dicho sea de paso, para interpretar el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006 a la luz del artículo 9, apartados 3 y 4, de dicho Convenio.
- 62 En tercer lugar, para las recurrentes, el Tribunal General se basó erróneamente, en los apartados 125 y 126 de la sentencia recurrida, en el principio de interpretación conforme con el Convenio de Aarhus para apreciar si el acuerdo de 12 de abril de 2018 constituía una «medida de alcance individual», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, siendo así que este concepto debe interpretarse únicamente sobre la base de los criterios derivados de los artículos 263 TFUE y 288 TFUE. A este respecto, del apartado 25 de la sentencia de

3 de diciembre de 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Comisión (C-352/19 P, EU:C:2020:978), se desprende que el Convenio de Aarhus no puede dictar la interpretación del Derecho primario de la Unión.

- 63 Mediante la primera parte del segundo motivo invocado en el asunto C-212/21 P y mediante la segunda parte del primer motivo invocado en el asunto C-223/21 P, respectivamente, el BEI y la Comisión reprochan al Tribunal General haber incurrido, además, en error de Derecho, en el apartado 107 de la sentencia recurrida, en la interpretación de los artículos 2 y 9 del Convenio de Aarhus. En efecto, al adoptar el acuerdo de 12 de abril de 2018, el Consejo de Administración del BEI no actuó como «autoridad pública», en el sentido del artículo 2, apartado 2, de dicho Convenio, de modo que el artículo 9, apartado 3, de este no es aplicable. Por el contrario, para las recurrentes, la adopción de este acuerdo corresponde a la actividad financiera del BEI como banco.
- 64 ClientEarth rebate las anteriores alegaciones en su totalidad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 65 Mediante sus alegaciones, el BEI y la Comisión sostienen que el Tribunal General incurrió, en los apartados 107, 125 y 126 de la sentencia recurrida, en varios errores de Derecho en la interpretación y aplicación del Convenio de Aarhus.
- 66 A este respecto, en primer lugar, procede recordar que los textos de Derecho de la Unión deben interpretarse, en la medida de lo posible, a la luz del Derecho internacional, en particular cuando dichos textos tienen por objeto la aplicación de un Acuerdo internacional celebrado por la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, apartado 22, y de 19 de diciembre de 2019, Nederlands Uitgeversverbond y Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, apartado 38).
- 67 Tal es el caso del Reglamento n.º 1367/2006, que tiene por objeto dar aplicación a las disposiciones del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, apartado 41).
- 68 Si bien no puede invocarse ese artículo 9, apartado 3, a efectos de apreciar la legalidad del artículo 10, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006 (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de enero de 2015, Consejo y otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2015:4, apartado 61, y de 13 de enero de 2015, Consejo y Comisión/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P y C-405/12 P, EU:C:2015:5, apartado 53), tal constatación no impide que las disposiciones de este Reglamento sean interpretadas, según la jurisprudencia mencionada en el apartado 66 de la presente sentencia, en la medida de lo posible, a la luz del Convenio de Aarhus (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2020, Mellifera/Comisión, C-784/18 P, no publicada, EU:C:2020:630, apartado 77).
- 69 En efecto, tal interpretación constituye un medio esencial para garantizar, de conformidad con la voluntad del legislador de la Unión expresada en el considerando 3 del citado Reglamento, que las disposiciones del Derecho de la Unión sigan siendo compatibles con las de dicho Convenio.

- 70 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la alegación del BEI y de la Comisión según la cual, al adoptar el acuerdo de 12 de abril de 2018, el Consejo de Administración del BEI no actuó como «autoridad pública», en el sentido del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus, procede recordar, por un lado, que, a tenor del artículo 2, apartado 2, letra d), de dicho Convenio, las instituciones de cualquier organización de integración económica regional que, al igual que la Unión, sea parte en el Convenio deberán ser consideradas autoridades públicas a los efectos de este, salvo cuando actúen en el ejercicio de poderes judiciales o legislativos.
- 71 Por otro lado, a tenor del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1367/2006, el concepto de «instituciones u organismos [de la Unión]», a los que se aplica este Reglamento conforme a su artículo 1, apartado 1, abarca «las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicos creados por o en virtud del Tratado, salvo cuando actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos». A este respecto, el considerando 7 del referido Reglamento indica que este concepto será objeto de una definición «amplia y funcional», en razón de la «manera muy amplia» en que el Convenio de Aarhus define las autoridades públicas a las que se aplica este, con el fin de que, en todos los ámbitos donde se ejercen funciones públicas, se establezcan derechos para los individuos y sus organizaciones. Además, el considerando 11 del mismo Reglamento indica que también deben excluirse «otros procedimientos de investigación en los que las instituciones y los organismos [de la Unión] actúen en calidad de instancia de revisión administrativa en aplicación de lo dispuesto en el Tratado».
- 72 De ello se sigue que la actuación de las «instituciones u organismos [de la Unión]» solo puede excluirse del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1367/2006 y del Convenio de Aarhus cuando dichas instituciones u organismos ejercen poderes judiciales o legislativos o actúan en calidad de instancia de revisión administrativa en aplicación de lo dispuesto en el Tratado.
- 73 Pues bien, en el presente asunto no se da ninguno de estos casos. En efecto, el acuerdo de 12 de abril de 2018, por el que se aprueba la propuesta de financiación del proyecto Curtis, sobre la base de los artículos 9, apartado 1, y 19, apartado 3, de los Estatutos del BEI, no es resultado del ejercicio de poderes judiciales o legislativos por parte del Consejo de Administración del BEI, que tampoco actuó como «instancia de revisión administrativa en aplicación de lo dispuesto en el Tratado», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1367/2006, interpretado a la luz de su considerando 11.
- 74 Como señaló la Abogada General, en esencia, en los puntos 92 a 94 de sus conclusiones, el BEI ejerce competencias de carácter dual en el marco de una financiación organizada contractualmente. En efecto, con este motivo, actúa ciertamente como cocontratante privado del beneficiario, pero cumple también funciones de interés general. Por tanto, la interpretación del artículo 2, apartado 1, letra c), de dicho Reglamento en el sentido de que, cuando el BEI ejerce su actividad de financiación, debe ser calificado de «organismo [de la Unión]», garantiza una aplicación del Reglamento compatible con el artículo 2, apartado 2, letra d), del Convenio de Aarhus.
- 75 Por cuantas razones anteceden, procede desestimar por infundadas la primera parte del segundo motivo y la tercera parte del tercer motivo invocados en el asunto C-212/21 P, así como el primer motivo invocado en el asunto C-223/21 P.

Sobre las partes segunda y tercera del segundo motivo y las partes primera y segunda del tercer motivo invocados en el asunto C-212/21 P y sobre el segundo motivo invocado en el

asunto C-223/21 P, basados en la infracción del artículo 2, apartado 1, letras f) y g), del Reglamento n.º 1367/2006

Sobre el concepto de «Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006

– Alegaciones de las partes

- 76 El BEI, mediante las partes primera y segunda del tercer motivo en el asunto C-212/21 P, y la Comisión, mediante la primera parte del segundo motivo en el asunto C-223/21 P, reprochan al Tribunal General haber asimilado erróneamente, en los apartados 120 a 124 y 138 a 140 de la sentencia recurrida, los criterios de carácter medioambiental para que los proyectos puedan optar a la financiación del BEI, que se derivan de la Declaración de 2009 y de la Estrategia Climática, a legislación del Derecho medioambiental de la Unión, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006 y, por tanto, haber considerado que el acuerdo de 12 de abril de 2018 fue adoptado «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), de dicho Reglamento.
- 77 A este respecto, el BEI y la Comisión alegan, en primer término, que el concepto de «legislación», que figura en el artículo 2, apartado 1, letra f), de dicho Reglamento, es un concepto formal, definido por el procedimiento de adopción del acto de que se trate. Así, con arreglo al artículo 289 TFUE, solo puede calificarse de «legislación» una disposición que figure en un acto de la Unión adoptado sobre la base de una disposición de los Tratados que prevea la adopción de dicho acto, bien mediante el procedimiento legislativo ordinario, bien mediante el procedimiento legislativo especial. En consecuencia, según las recurrentes, en los apartados 120 a 124 de la sentencia recurrida, el Tribunal General hizo abstracción de las exigencias derivadas del artículo 289 TFUE y realizó una interpretación que va más allá de los conceptos de «Derecho» y de «legislación», contemplados en el artículo 2, apartado 1, letras f) y g), del Reglamento n.º 1367/2006. En particular, el apartado 121 de la sentencia recurrida adolece de error de Derecho en la medida en que el Tribunal General declaró en él que la distinción, introducida por el Tratado de Lisboa, entre los actos legislativos y los actos reglamentarios carece de pertinencia para la interpretación del artículo 2, apartado 1, letra f), de dicho Reglamento.
- 78 A continuación, el BEI y la Comisión reprochan al Tribunal General haber considerado que la Declaración de 2009 y la Estrategia Climática tienen carácter vinculante. Sostienen que estos dos instrumentos se limitan a orientar la actividad del BEI en las diferentes etapas de la evaluación de los proyectos, pero sin limitar el ejercicio de la facultad discrecional de que dispone dicho organismo. La circunstancia de que un proyecto cumpla los criterios para poder optar a una financiación con arreglo a esos instrumentos no conlleva ningún derecho a obtener una financiación del BEI ni ninguna obligación de su Consejo de Administración de aprobar la financiación propuesta ni ninguna obligación del BEI de firmar un contrato de préstamo, incluso después de la aprobación del Consejo de Administración.
- 79 Aun suponiendo que la Declaración de 2009 y la Estrategia Climática limiten el ejercicio de la facultad de apreciación del BEI, no puede considerarse que tal limitación venga impuesta por una norma jurídica. Además, una directiva interna cuyo único efecto sea obligar a la institución que se aparta de ella a motivar su decisión no constituye, sin embargo, una fuente de Derecho. Por lo tanto, el concepto de «legislación», al que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006, abarca únicamente las normas que surten efecto jurídico vinculante

inmediato sobre el ciudadano. Sin embargo, para las recurrentes, no es este el caso de las directrices en virtud de las cuales una institución limita el ejercicio de su facultad de apreciación de cara al futuro.

- 80 Por último, el BEI y la Comisión cuestionan la analogía establecida, en el apartado 123 de la sentencia recurrida, entre la política crediticia del BEI en materia de medio ambiente y sus normas internas en materia de personal. Alegan que, en este último ámbito, el BEI actúa como autoridad administrativa, ya que sus decisiones pueden ser objeto de control jurisdiccional, mientras que la actividad crediticia del BEI en materia de medio ambiente forma parte del ejercicio de su función financiera y no se traduce en decisiones administrativas que puedan ser objeto de un control jurisdiccional en cuanto al fondo.
- 81 ClientEarth rebate las anteriores alegaciones en su totalidad.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 82 Mediante sus alegaciones, el BEI y la Comisión reprochan al Tribunal General haber declarado indebidamente, en los apartados 120 a 124 y 138 a 140 de la sentencia recurrida, que tanto la Declaración de 2009 como la Estrategia Climática están comprendidas en el concepto de «Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006, y, por tanto, que el acuerdo de 12 de abril de 2018 se adoptó «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), de dicho Reglamento.
- 83 El concepto de «Derecho medioambiental» se define en el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006 como «la legislación [de la Unión] que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política [de la Unión] en materia de medio ambiente», mencionados en el artículo 191 TFUE, apartado 1. Como se desprende del considerando 10 de este Reglamento, la referencia a esos objetivos está justificada porque «el Derecho medioambiental se halla en constante evolución».
- 84 Del propio tenor del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006, en relación con el considerando 10 de este, se deduce que el legislador de la Unión quiso conferir un alcance amplio al concepto de «Derecho medioambiental».
- 85 En esa medida, la circunstancia de que, en algunas versiones lingüísticas, como las versiones en español, inglés, francés o portugués, el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006 se refiera a la «legislación» o a «toda disposición legal» no puede implicar, contrariamente a lo que sostienen el BEI y la Comisión, que el concepto de «Derecho medioambiental» se limite, a efectos de la aplicación de ese Reglamento, a actos legislativos, en el sentido del artículo 289 TFUE, apartado 3. En efecto, como señaló la Abogada General en el punto 118 de sus conclusiones, en otras versiones lingüísticas, y en particular en la versión alemana, el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006 emplea el concepto más amplio de «normas jurídicas», que puede incluir cualquier acto de alcance general jurídicamente vinculante.
- 86 En vista de lo anterior, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, esa disposición debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, Tiketa, C-536/20, EU:C:2022:112, apartado 27 y jurisprudencia citada).

- 87 Pues bien, habida cuenta del apartado 84 de la presente sentencia y de los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, se impone una interpretación del concepto de «Derecho medioambiental» en sentido amplio, entendiendo que este abarca cualquier acto de la Unión que, independientemente de su fundamento jurídico, participe en la realización de los objetivos de dicha política, tal como se definen en el artículo 191 TFUE, apartado 1 [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2022, *Deutsche Umwelthilfe* (Homologación de tipo de vehículos de motor), C-873/19, EU:C:2022:857, apartado 53]. La circunstancia de que, según el propio tenor del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006, el fundamento jurídico sobre el que se adopta un acto no sea un criterio pertinente a efectos de su calificación de «Derecho medioambiental» permite concluir que el procedimiento de adopción de tal acto, que determina, con arreglo al artículo 289 TFUE, su carácter legislativo o no, tampoco es un criterio pertinente a efectos de dicha calificación.
- 88 En el caso de autos, el Consejo de Administración del BEI, cuando decide conceder financiación sobre la base de los artículos 9, apartado 1, y 19, apartado 3, de los Estatutos del BEI, no puede apartarse, sin justificación, de los criterios de carácter medioambiental para que un proyecto pueda optar a una financiación derivados de la Declaración de 2009 y de la Estrategia Climática, que el propio BEI se impuso seguir en su actividad crediticia, so pena de ser sancionado, en su caso, por violación de principios generales del Derecho como la igualdad de trato o la protección de la confianza legítima (véase, por analogía, la sentencia de 28 de junio de 2005, *Dansk Rørindustri y otros/Comisión*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408, apartados 209 y 211).
- 89 Así pues, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 122 a 124 de la sentencia recurrida, que tanto la Declaración de 2009 como la Estrategia Climática tienen cabida en el concepto de «Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento n.º 1367/2006, toda vez que definen los criterios de carácter medioambiental para que un proyecto pueda optar a una financiación del BEI y, por tanto, enmarcan la actividad de este en materia de concesión de préstamos a efectos del logro de los objetivos del Tratado FUE en materia medioambiental.
- 90 El Tribunal General tampoco incurrió en error de Derecho al declarar, en los apartados 138 a 140 de la sentencia recurrida, que, en la medida en que hacía constar que el proyecto Curtis cumplía los criterios de admisibilidad de carácter medioambiental para la financiación de un proyecto por el BEI derivados de esos dos actos, el acuerdo de 12 de abril de 2018 se había adoptado «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006.
- 91 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar por infundadas las partes primera y segunda del tercer motivo invocado en el asunto C-212/21 P, así como la primera parte del segundo motivo invocado en el asunto C-223/21 P.

Sobre el concepto de «medida de alcance individual», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006

– Alegaciones de las partes

- 92 Mediante la segunda parte del segundo motivo en el asunto C-223/21 P, la Comisión reprocha al Tribunal General haber contravenido, en los apartados 126 a 142 de la sentencia recurrida, la jurisprudencia según la cual el concepto de «medida de alcance individual», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, debe interpretarse de conformidad con los criterios derivados de los artículos 263 TFUE y 288 TFUE. En efecto, según la Comisión, el Tribunal General declaró, en contra de los principios que se desprenden de los apartados 65 a 67 y 84 a 86 de la sentencia de 3 de septiembre de 2020, Mellifera/Comisión (C-784/18 P, no publicada, EU:C:2020:630), que, para calificar el acuerdo de 12 de abril de 2018 de «medida de alcance individual», bastaba con que, mediante dicho acuerdo, el Consejo de Administración del BEI se hubiera pronunciado con carácter definitivo sobre la realización de determinados objetivos medioambientales. Tal enfoque implica, pues, que unos actos no vinculantes, como las recomendaciones y los dictámenes, puedan ser objeto de una solicitud de revisión interna, sobre la base del artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento, y posteriormente de un recurso con arreglo al artículo 12, apartado 1, del mismo Reglamento.
- 93 En apoyo de la Comisión, el BEI alega que el acuerdo de 12 de abril de 2018 constituye un acto interno, cuyo único efecto es permitir a los servicios de este organismo proseguir las negociaciones contractuales para la financiación aprobada, de modo que no afecta individualmente a sujetos externos.
- 94 ClientEarth alega que el argumento de que el acto objeto de una solicitud de revisión interna debe considerarse una «medida de alcance individual», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, no lo formularon ante el Tribunal General ni el BEI ni la Comisión, de modo que esta última institución no está legitimada para invocarlo en la instancia de casación, al ser nuevo. En cualquier caso, ClientEarth entiende que el acuerdo de 12 de abril de 2018 es una «medida de alcance individual», toda vez que se aplica a una solicitud específica relativa a la financiación del proyecto Curtis.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 95 Mediante sus alegaciones, la Comisión reprocha al Tribunal General haber incurrido, en los apartados 126 a 142 de la sentencia recurrida, en un error de Derecho en la interpretación y aplicación del concepto de «medida de alcance individual», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, al haber atribuido tal alcance al acuerdo de 12 de abril de 2018.
- 96 En lo atinente, en primer lugar, a la cuestión, planteada por ClientEarth, de si la Comisión está legitimada para recurrir en casación contra la sentencia recurrida por cuanto calificó indebidamente el acuerdo de 12 de abril de 2018 de «medida de alcance individual», procede recordar que un recurrente puede interponer un recurso de casación invocando, ante el Tribunal de Justicia, motivos y alegaciones derivados de la propia sentencia recurrida y por los que se pretenda criticar sus fundamentos jurídicos (véanse, en este sentido, las sentencias de

29 de noviembre de 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall y otros/Comisión, C-176/06 P, no publicada, EU:C:2007:730, apartado 17, y de 4 de marzo de 2021, Comisión/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, apartado 47 y jurisprudencia citada).

- 97 En consecuencia, la Comisión está legitimada para recurrir en casación contra la calificación de «medida de alcance individual» del acuerdo de 12 de abril de 2018, efectuada por el Tribunal General en los apartados 140 y 142 de la sentencia recurrida.
- 98 En segundo lugar, en lo tocante a la fundamentación de esta calificación, conviene recordar que, para determinar el alcance general o individual de un acto, el juez de la Unión debe tener en cuenta, primero, su objeto y su contenido. Un acto tiene alcance general, en el sentido del artículo 288 TFUE, si se aplica a situaciones determinadas objetivamente y surte efectos jurídicos frente a categorías de personas consideradas de forma general y abstracta. En lo tocante al segundo criterio, no queda en entredicho el alcance general de un acto por la posibilidad de determinar con mayor o menor precisión el número o incluso la identidad de los sujetos de Derecho a los que se aplica en un momento dado, siempre que dicha aplicación se haga en virtud de una situación objetiva de hecho o de Derecho definida por el acto, en relación con la finalidad de este (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2020, Mellifera/Comisión, C-784/18 P, no publicada, EU:C:2020:630, apartados 65 a 67 y jurisprudencia citada).
- 99 En el caso de autos, el acuerdo de 12 de abril de 2018, en cuanto aprobatorio de la propuesta de financiación del proyecto Curtis a la vista de sus aspectos medioambientales y sociales, se refiere a una situación específica, a saber, la financiación de dicho proyecto, y surte efectos jurídicos frente a su promotor, permitiéndole adoptar las medidas necesarias para formalizar el préstamo.
- 100 Por consiguiente, el Tribunal General no incurrió en error de Derecho al declarar, en los apartados 140 y 142 de la sentencia recurrida, que ese acuerdo constituye una «medida de alcance individual», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006.
- 101 Por lo tanto, procede desestimar por infundada la segunda parte del segundo motivo invocado en el asunto C-223/21 P.

Sobre el concepto de «efecto jurídicamente vinculante y externo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006

– *Alegaciones de las partes*

- 102 El BEI, mediante las partes segunda y tercera del segundo motivo invocado en el asunto C-212/21 P, y la Comisión, mediante la tercera parte del segundo motivo invocado en el asunto C-223/21 P, reprochan al Tribunal General haber declarado indebidamente que el acuerdo de 12 de abril de 2018 surte efectos jurídicamente vinculantes y externos, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, en la medida en que refleja una posición definitiva del Consejo de Administración del BEI sobre la posibilidad de que el proyecto Curtis pueda optar a la financiación del BEI a la luz de sus aspectos medioambientales y sociales. En efecto, las recurrentes sostienen que tal acuerdo no otorga un derecho individual a obtener financiación del BEI, puesto que la relación entre este organismo y el prestatario potencial solo deviene jurídicamente vinculante a la firma del contrato pertinente. En consecuencia, no cabe atribuir ningún efecto jurídicamente vinculante a dicho acuerdo.

- 103 Para las recurrentes, la sentencia recurrida adolece, además, de una motivación contradictoria por cuanto el Tribunal General declaró, a la vez, que el acuerdo de 12 de abril de 2018 surte efectos jurídicos frente al promotor del proyecto Curtis y, en los apartados 167 a 170 de esa sentencia, que dicho acuerdo no equivalía a un «compromiso jurídico en cuanto a la concesión del préstamo» y que el procedimiento continuó una vez adoptado aquel.
- 104 A este respecto, el BEI alega que un acuerdo de su Consejo de Administración, adoptado sobre la base del artículo 19, apartado 3, de los Estatutos del BEI, constituye una decisión única de financiación de un proyecto, sin que sea posible dissociar en él una «vertiente financiera», que no es definitiva ni surte efectos vinculantes y externos, y una «vertiente medioambiental» definitiva y jurídicamente vinculante frente a terceros.
- 105 En cualquier caso, debería haberse demostrado la existencia de efectos jurídicamente vinculantes y externos, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, teniendo en cuenta la situación jurídica de ClientEarth. Según el BEI, el Tribunal General, tras examinar, en el apartado 170 de la sentencia recurrida, la situación jurídica del promotor del proyecto Curtis, confirmó que no se había producido ningún efecto de ese tipo frente a ClientEarth.
- 106 ClientEarth rebate las anteriores alegaciones en su totalidad.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 107 Mediante sus alegaciones, el BEI y la Comisión reprochan al Tribunal General haber incurrido en error de Derecho al declarar, en los apartados 167 a 171 de la sentencia recurrida, que el acuerdo de 12 de abril de 2018 es un acto que surte «efecto jurídicamente vinculante y externo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006.
- 108 A este respecto, del apartado 149 de la sentencia recurrida se desprende que el Tribunal General, «en aras de la coherencia general», interpretó ese concepto como el de «actos [...] destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros», al que se refiere el artículo 263 TFUE, párrafo primero, que excluye, en principio, los actos que solo producen efectos en la esfera interna de la institución, órgano u organismo de la Unión autor del acto, sin crear ningún derecho u obligación frente a terceros (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de febrero de 1988, *Les Verts/Parlamento*, 190/84, EU:C:1988:94, apartado 8, y de 25 de junio de 2020, *CSUE/KF*, C-14/19 P, EU:C:2020:492, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 109 Pues bien, en los apartados 167 a 171 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró, siguiendo esta jurisprudencia, que el acuerdo de 12 de abril de 2018 fijaba de manera definitiva la posición del Consejo de Administración del BEI sobre la admisibilidad del proyecto Curtis para una financiación procedente de dicho organismo a la vista de los aspectos medioambientales y sociales del proyecto y, por lo tanto, que ese acuerdo surte efectos jurídicos frente a terceros, en particular el promotor de dicho proyecto, en la medida en que hacía constar la admisibilidad del referido proyecto para la financiación del BEI a la vista de sus aspectos medioambientales y sociales, permitiendo así a dicho promotor adoptar las medidas necesarias para la formalización del préstamo.
- 110 Ninguna contradicción se advierte entre, por un lado, esta constatación de que los aspectos medioambientales del proyecto Curtis habían sido objeto de una apreciación definitiva y, por otro, las circunstancias, también destacadas en los citados apartados de la sentencia recurrida, de que el acuerdo de 12 de abril de 2018 no equivalía a un «compromiso jurídico en cuanto a la

concesión del préstamo» y de que el procedimiento de concesión de la financiación siguió su trámite, ya que quedaban por auditar otros aspectos técnicos, económicos y financieros de dicho proyecto.

- 111 Además, la alegación formulada por el BEI según la cual el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en los apartados 167 a 170 de la sentencia recurrida, que el acuerdo de 12 de abril de 2018 contenía una «vertiente financiera» dissociable de una «vertiente medioambiental» y que solo esta última era definitiva y jurídicamente vinculante frente a terceros se sustenta en una lectura errónea de esos apartados. En efecto, en los expresados apartados, el Tribunal General se limitó a señalar que dicho acuerdo hace constar de manera definitiva que el proyecto Curtis cumplía los criterios para poder optar a una financiación del BEI, a la vista de los aspectos medioambientales y sociales del proyecto, pero no declaró en absoluto que el acuerdo se basara en una separación formal entre estos últimos aspectos y los aspectos financieros o de otro tipo relativos al proyecto en cuestión.
- 112 Por otra parte, el argumento de que el Tribunal General debería haber apreciado, en el apartado 170 de la sentencia recurrida, si el acuerdo de 12 de abril de 2018 surte «efecto jurídicamente vinculante y externo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento n.º 1367/2006, frente a ClientEarth no encuentra fundamento en este Reglamento. En efecto, ni esta disposición ni el artículo 10, apartado 1, del citado Reglamento exigen que el acto administrativo objeto de una solicitud de revisión interna surta efecto jurídicamente vinculante y externo frente a la organización no gubernamental que ha presentado la solicitud.
- 113 Por todo ello, procede desestimar por infundadas las partes segunda y tercera del segundo motivo invocado en el asunto C-212/21 P, así como la tercera parte del segundo motivo invocado en el asunto C-223/21 P.
- 114 Habida cuenta de todas las consideraciones que anteceden, procede desestimar los recursos de casación en su totalidad.

Costas

- 115 En virtud del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, este Tribunal decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea infundado. Conforme al artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, 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.
- 116 Al haber solicitado ClientEarth la condena en costas del BEI y de la Comisión y haber sido desestimados los motivos formulados por estos, procede condenarlos a cargar, además de con sus propias costas, con las de ClientEarth en ambos recursos de casación.

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

1) Desestimar los recursos de casación.

2) Condenar al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y a la Comisión Europea a cargar, además de con sus propias costas, con las de ClientEarth.

Firmas