

Tribunal de Justicia de la Unión Europea: la protección de la salud humana y del medio ambiente desde múltiples perspectivas

M.^a DEL CARMEN DE GUERRERO MANSO

SUMARIO: 1. *Valoración General.* 1.1. Análisis de los procedimientos que han dado lugar a las sentencias, con especial atención a los recursos por incumplimiento. 1.1.2 Ocho recursos de incumplimiento condenando a seis estados miembros. 1.2 Ámbitos materiales analizados por el TJUE en sus sentencias. 1.2.1 Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. 1.2.2 Calidad del aire. 1.2.3 Hábitats y evaluación ambiental. 1.2.4 Protección del medio ambiente y ayudas económicas. 1.2.5 Residuos. 1.2.6 Otros ámbitos.–2. *Los particulares no tienen derecho a ser indemnizados por los daños derivados del incumplimiento de las obligaciones en relación a la calidad del aire.*–3. *Interpretación extensiva de la legitimación activa para recurrir, pese a no generarse derechos subjetivos.*–4. *Interrelación entre las directivas EIA y de hábitats y su incidencia en la participación del público.*–5. *El concepto de «plantel reproductor» y la forma de «obtención» inicial como elementos de protección de las especies contra el comercio.*–6. *Repercusiones temporales permitidas en el estado de las masas de agua, si no producen un deterioro.*

RESUMEN

Durante el año 2022 el TJUE ha dictado 28 sentencias en materia de medio ambiente. Entre otros aspectos, el Tribunal ha aclarado la imposibilidad de que un particular pueda percibir una indemnización por los daños derivados del incumplimiento de la Directiva de calidad del aire; la amplia legitimación que concede el artículo 9 del Convenio de Aarhus; el momento y el alcance de la participación del público conforme a las directivas EIA y de hábitats; la incidencia del concepto de «plantel reproductor» y de la forma de «obtención» inicial en la posterior comercialización de determinadas especies y la diferencia entre repercusión temporal permitida y deterioro de las masas de agua. Además, ha condenado a seis Estados (dos de ellos por partida doble) por el incumplimiento del Derecho de la Unión, especialmente en relación a la contaminación del aire.

ABSTRACT

In 2022 the Court of Justice of the European Union issued 28 judgments on environmental matters. Among other aspects, the Court clarified the impossibility for an individual to recover compensation for damage resulting

from a breach of the Air Quality Directive, the broad legal standing under Article 9 of the Aarhus Convention, the timing and scope of public participation under the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment and Habitats Directives, the impact of the concept of 'breeding stock' and the initial form of establishment on the subsequent marketing of certain species, and the difference between permitted temporary impact and deterioration of water bodies. In addition, it condemned six states (two of them twice) for non-compliance with EU law, in particular in relation to air pollution.

PALABRAS CLAVE

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. TJUE. Jurisprudencia. Medio ambiente.

KEYWORDS

Court of Justice of the European Union. CJEU. Case-law. Environment.

1. VALORACIÓN GENERAL

El Derecho ambiental de la Unión Europea está compuesto por una gran diversidad de Reglamentos y Directivas, las cuales abarcan ámbitos materiales tan variados como la calidad del aire ambiente, los organismos genéticamente modificados, la energía procedente de fuentes renovables, la protección de especies contra el comercio o los hábitats. A este hecho hay que sumar la necesidad de que cada uno de los Estados miembros adapte su ordenamiento jurídico interno, de manera que incorporen o transpongan, según los casos, las previsiones contenidas en las normas europeas.

No es de extrañar, por lo tanto, que en este proceso de adaptación se generen dudas sobre la adecuación de una disposición nacional respecto del derecho de la Unión o se produzcan dilaciones indebidas en el logro de los objetivos fijados por dicha normativa. Cuando esto ocurre es preciso acudir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE o el Tribunal) para que aclare la correcta interpretación del Derecho de la Unión Europea, determine el alcance de sus disposiciones y/o dictamine si las previsiones establecidas por un Estado miembro son compatibles con dichas normas.

En estos casos, como decimos, será cuando el TJUE desarrolle su función de garantizar tanto la correcta interpretación de las normas como su aplicación homogénea en todos y cada uno de los Estados miembros. Téngase en cuenta que esta función del TJUE

resulta esencial en Derecho ambiental, puesto que este ámbito del derecho persigue lograr un nivel de protección similar en toda la Unión Europea. Conforme a ello, conseguir una aplicación homogénea de sus disposiciones es un requisito previo e ineludible para alcanzar los retos establecidos para todos los Estados miembros.

Además de la anterior, el TJUE también deberá desempeñar la función de supervisar que todos los Estados miembros cumplen con las normas establecidas para el bien común. Esta labor no se limita a la mera constatación del cumplimiento o no de las disposiciones, sino que en caso de comprobar la falta del mismo podrá sancionar a los Estados incumplidores, con el objetivo de que cambien su forma de proceder y orienten sus actuaciones a lograr los resultados previamente establecidos.

En el desarrollo de esta doble tarea fundamental del TJUE, este tribunal emite cada año un conjunto de pronunciamientos en los que aclara el significado de las disposiciones objeto de análisis, su alcance y los efectos derivados de las mismas.

Los pronunciamientos más habituales del TJUE tienen como origen el planteamiento de una cuestión prejudicial por parte de un juez nacional al que en el marco de un proceso interno iniciado previamente le surgen dudas sobre la correcta interpretación de determinadas disposiciones. Por ejemplo, por ponerse en duda la compatibilidad de un precepto nacional con una previsión de la Unión Europea. Ante tales cuestiones, y con carácter previo a poder emitir un pronunciamiento propio, pregunta al TJUE sobre la interpretación adecuada del derecho europeo y la compatibilidad del precepto del ordenamiento jurídico interno con dicha interpretación.

Otra posibilidad es que el TJUE dictamine sobre el correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea. Por ejemplo, si el ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro contiene medidas y previsiones suficientes para lograr los objetivos marcados en el Derecho ambiental europeo o si ha llevado a cabo las actuaciones impuestas por dicha normativa.

Junto a los dos supuestos anteriores, los pronunciamientos del TJUE también pueden ser el resultado de la valoración del correcto cumplimiento, o no, de las medidas impuestas a un Estado miembro como fruto de una condena previa por incumplimiento del Derecho europeo.

1.1 ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE HAN DADO LUGAR A LAS SENTENCIAS, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LOS RECURSOS POR INCUMPLIMIENTO

Como resultado de toda esta actividad del TJUE, encontramos que durante el año 2022 este tribunal ha emitido 28 sentencias referidas al medio ambiente. Todas ellas están disponibles en el buscador de jurisprudencia del Tribunal (<http://curia.europa.eu>).

Como es habitual, la gran mayoría de los pronunciamientos del TJUE son el resultado del planteamiento de peticiones de decisión prejudicial por los órganos jurisdiccionales nacionales sobre la validez o interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión y la adecuación de su ordenamiento jurídico interno a las previsiones de la normativa europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

1.1.1 Ocho recursos de incumplimiento condenando a seis Estados miembros

Junto a las sentencias derivadas del planteamiento de peticiones de decisión prejudicial, el TJUE ha resuelto este año ocho procedimientos de infracción incoados por la Comisión al estimar que determinados Estados miembros habían incumplido con las obligaciones derivadas de los Tratados, haber emitido un dictamen motivado al respecto y ofrecerles la posibilidad de presentar sus observaciones. Este número supone un aumento de dos recursos de incumplimiento respecto al año pasado. No obstante, proporcionalmente el aumento es aún mayor, puesto que el 2021 el número de pronunciamientos del TJUE en materia de medio ambiente era 32, mientras que en 2022, como hemos dicho, se han reducido a 28. Así, el porcentaje que suponen los recursos de incumplimiento ha subido del 19,2 % al 28,6 %.

Tal y como establece el artículo 258 del TFUE, el recurso al Tribunal supone la última vía, aplicable cuando los Estados miembros no se atengan al dictamen previo en el plazo fijado por la Comisión.

Durante 2022 son seis los Estados que han sido condenados por incumplimiento del derecho ambiental de la Unión Europea. De este dato se extrae la diversidad de países implicados, siendo Eslovaquia y Bulgaria los dos Estados condenados en dos ocasiones cada uno.

a) INCUMPLIMIENTOS DE LA DIRECTIVA DE RUIDO

En el caso de Eslovaquia, la primera de estas condenas, dictada el 13 de enero de 2022, (C- 683/20, ECLI: EU: C:2022:22), se derivó del incumplimiento de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (en adelante, Directiva de ruido). Específicamente el incumplimiento se deriva de la falta de elaboración de los planes de acción para los grandes ejes viarios y los grandes ejes ferroviarios y de la no comunicación a la Comisión de los resúmenes de dichos planes de acción. En esta sentencia, además, el TJUE recuerda que debe valorar la situación de cumplimiento al final del plazo señalado en el dictamen motivado, sin poder considerar los cambios producidos posteriormente. Conforme a ello, el cumplimiento tardío sigue siendo un incumplimiento. El TJUE recuerda, asimismo, su doctrina consolidada según la cual el incumplimiento por parte de otros Estados miembros no es un motivo válido para justificar el incumplimiento propio.

Pese a no servir como justificación, se confirma la alegación de Eslovaquia sobre el incumplimiento de otros Estados miembros con la condena a Portugal dos meses después, en la sentencia TJUE de 31 de marzo de 2022 (C-687/20, ECLI: EU: C:2022:244). En este caso el incumplimiento abarca también la falta de elaboración de los mapas estratégicos de ruido.

b) INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA DE AVES

La segunda condena a Eslovaquia (ECLI: EU: C:2022:496, de 22 de junio de 2022, asunto C-661/20) fue por el incumplimiento de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres (en adelante, Directiva de aves) en relación a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (en adelante, Directiva sobre los hábitats). En este caso las actuaciones de explotación forestal llevadas a cabo en las zonas de hábitat de urogallo (*Tetrao urogallus*): cortas intensivas de madera en grandes superficies y empleo de pesticidas para luchar contra insectos subcorticales, incluso en periodo de reproducción, supusieron un descenso significativo de la población de esta especie en sus zonas de protección del 49,4 % entre 2004 y 2019 (apartado 103).

c) PRIMERA CONDENA POR INCUMPLIMIENTO DE LA DIRECTIVA MARCO SOBRE LA ESTRATEGIA MARINA

Por su parte, Bulgaria ha tenido el dudoso honor de ser el primer Estado miembro condenado por incumplir la Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (en adelante, Directiva marco sobre la estrategia marina). Se trata de la sentencia TJUE de 28 de abril de 2022 (C-510/20, ECLI: EU: C:2022:324). La condena se deriva de la falta de revisión en plazo de su estrategia marina y de la no comunicación a la Comisión de los detalles de las actualizaciones efectuadas tras la revisión.

d) NUEVOS INCUMPLIMIENTOS DE LA DIRECTIVA DE CALIDAD DEL AIRE

La segunda condena a Bulgaria, sentencia de 12 de mayo de 2022 (C-730/19, ECLI: EU: C:2022:382), resulta del incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (en adelante, Directiva de calidad del aire). En concreto, este país ha superado de forma sistemática y persistente el valor límite horario fijado para el dióxido de azufre (SO₂) y no ha asegurado que los planes relativos a la calidad del aire prevean las medidas adecuadas para garantizar que el período durante el cual se excedan estos valores límite sea lo más breve posible.

Junto a este Estado miembro, han sido también condenados Italia y España por superar de forma sistemática y continuada, el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO₂), y no haber velado por que los planes de calidad del aire establezcan medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite anual y horario fijados para el NO₂ sea lo más breve posible. Italia, fue condenada en la sentencia de 12 de mayo de 2022 (C-573/19, ECLI: EU: C:2022:380) y el Reino de España en la sentencia de 22 de diciembre de 2022 (C-125/20, ECLI: EU: C:2022:1025). En el caso de España las zonas donde se superan los valores límite son Barcelona, Vallès-Baix Llobregat y Madrid. Ante las alegaciones formuladas por el Reino de España, el TJUE recuerda que el incumplimiento se da pese a que pueda existir una tendencia parcial de mejora, siempre que no se respeten los valores límite fijados. Asimismo, recuerda que los puntos de muestreo deben ubicarse donde

se registren las concentraciones más altas de los contaminantes a las que la población pueda hallarse directa o indirectamente expuesta.

Por su parte, la República francesa fue condenada en sentencia de 28 de abril de 2022 (C-286/21, ECLI: EU: C:2022:319) por incumplir de forma sistemática y persistente los valores límite fijados para las micropartículas (PM10) y no haberse asegurado de que los planes relativos a la calidad del aire prevean las medidas adecuadas para que el período de superación de este valor límite sea lo más breve posible. Así, un año más, la mitad de los procedimientos de infracción han versado sobre la Directiva de calidad del aire.

Junto a las cuestiones prejudiciales y a los recursos por incumplimiento, este año el TJUE ha resuelto tres recursos de casación interpuestos con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, uno más que en 2021.

1.2 ÁMBITOS MATERIALES ANALIZADOS POR EL TJUE EN SUS SENTENCIAS

Al margen de los procedimientos que han dado lugar a los pronunciamientos del TJUE en 2022, para ofrecer una valoración global de la actividad del Tribunal durante ese año en materia ambiental, resulta de gran utilidad exponer los ámbitos concretos sobre los que ha tenido ocasión de pronunciarse. Para ello apuntaremos a continuación las directivas analizadas por el Tribunal, así como los aspectos clave de las mismas sobre los que se ha pronunciado. No obstante, dejaremos para los epígrafes siguientes el análisis más profundo de las resoluciones que consideramos más relevantes, ya sea por su contenido novedoso, por su contexto o por sus implicaciones.

En el aspecto material, el TJUE durante 2022 ha seguido una línea similar a la del año pasado, pronunciándose sobre una gran variedad de directivas. No obstante, hay determinadas diferencias que conviene destacar.

1.2.1 Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

Una de las diferencias respecto a años anteriores es que, pese a lo que venía siendo habitual, este año sólo existe un pronunciamiento relacionado con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de

efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (en adelante, Directiva de gases de efecto invernadero o GEI). Para valorar mejor este hecho es preciso recordar que en 2021 hubo seis pronunciamientos sobre la misma, lo que hizo que fuera la directiva más veces tratada en las resoluciones del TJUE de ese año.

Como decimos, en 2022 sólo ha habido un pronunciamiento del TJUE sobre la Directiva de GEI, la sentencia de 20 de enero de 2022, sala quinta (C-165/20, ECLI: EU: C:2022:42). Esta sentencia es resultado de la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Berlín (Alemania), en el contexto de un litigio entre ET, en calidad de administrador judicial de Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG, y la República Federal de Alemania, en relación con una resolución por la que se interrumpe la expedición de derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero previamente asignados. En ella el TJUE aclara el régimen de reasignación de derechos de emisión en los supuestos en los que el operador (en este caso de aviación) ha perdido tal condición.

El Tribunal recuerda que, al haber un vínculo indispensable entre, por un lado, la asignación y la expedición de los derechos de emisión de la aviación y, por otro lado, el ejercicio efectivo de las actividades de aviación (apartado 54), el cese del ejercicio de las actividades y, por lo tanto, la pérdida de la condición de operador, tiene como consecuencia la reducción de los derechos previamente asignados en proporción a la parte en que ya no se realizan las mencionadas actividades (apartado 65). Todo ello sin que pueda invocarse de manera válida una violación del principio de protección de la confianza legítima (apartado 50).

1.2.2 Calidad del aire

Al hilo de los recursos de incumplimiento ya hemos mencionado que el TJUE se ha pronunciado este año en cuatro ocasiones sobre la Directiva de la calidad del aire. Como hemos visto, las resoluciones son las habituales en este tipo de casos: condenas por no haber adoptado en tiempo y con la eficacia necesaria los planes necesarios para reducir la contaminación del aire, conforme a lo establecido en los artículos 13.1 y 23.1 de la Directiva. Más específicamente, se trata de la superación sistemática y persistente de los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO₂), dióxido de azufre (SO₂) y micropartículas (PM10), y de no velar por que el periodo de superación sea lo más breve posible, al no haber adoptado

medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para cada uno de ellos en las zonas afectadas.

Además, el Tribunal ha resuelto un recurso de casación y ha respondido a dos cuestiones prejudiciales sobre esta Directiva en relación a la posibilidad de indemnizar por los daños sufridos en la salud a un particular, daños derivados del incumplimiento de los niveles exigidos a los Estados miembros, y la legitimación de asociaciones ecologistas para impugnar una autorización administrativa en el caso de que el objetivo de dicho recurso sea lograr el cumplimiento del Derecho de la Unión, sin que se generen derechos subjetivos. Esta sentencia es la única que analiza este año el 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 (en adelante, Convenio de Aarhus). Destacamos este dato por el contraste que supone respecto a las cinco sentencias sobre este Convenio del año pasado. Analizaremos las dos sentencias sobre calidad del aire ambiente con mayor grado de profundidad más adelante.

1.2.3 Hábitats y evaluación ambiental

Otra de las directivas sobre las que se ha pronunciado en varias ocasiones el TJUE este año es la de hábitats. Como es habitual, de forma conjunta con esta directiva el Tribunal analiza otras normas europeas, distintas pero interconectadas en la defensa del medio ambiente, tales como la Directiva de aves; la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (en adelante, Directiva EAE) o la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (en adelante, Directiva EIA).

En estas resoluciones el Tribunal incide en aspectos ya previamente tratados, como el concepto de «proyecto» del artículo 6.3 de la Directiva de hábitats, en este caso para precisar que no abarca la continuación de una actividad en el sentido de que deba someterse a nueva evaluación. Esto, no obstante, siempre que no se hayan modificado las condiciones de la actividad y la evaluación previa hubiera tenido en cuenta los efectos sinérgicos de otros proyectos, además de las evaluaciones realizadas previamente si son pertinen-

tes y si las constataciones, valoraciones y conclusiones que contienen presentan un carácter completo, preciso y definitivo (sentencia de 10 de noviembre de 2022, C-278/21, ECLI: EU: C:2022:864).

Otra interesante sentencia sobre la aplicación de la Directiva de hábitats, la cual desarrollaremos más adelante, trata sobre la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente en relación a la excepción en la aplicación de las medidas de protección de las especies animales y vegetales establecidas en la Directiva de hábitats. En este supuesto, como veremos, uno de los aspectos analizados es la participación efectiva del público.

También delimita el Tribunal el concepto de «planes o programas» establecido en la Directiva EAE. Lo hace el Tribunal de Justicia (Gran Sala), en su sentencia de 22 de febrero de 2022 (C-300/20, ECLI: EU: C:2022:102). En concreto, el Tribunal analiza si pueden comprenderse dentro del concepto de «planes y programas» actos normativos adoptados por vía legislativa, reglamentaria o administrativa. Así, recuerda que dicho concepto comprende cualquier acto que establezca, definiendo reglas y procedimientos de control aplicables al sector de que se trate, un conjunto significativo de criterios y condiciones para la autorización de uno o de varios proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente. Y, por el contrario, no comprende una medida nacional que tiene por objeto proteger la naturaleza y el paisaje y que establece a estos efectos prohibiciones generales y obligaciones de autorización, pero sin establecer normas suficientemente detalladas sobre el contenido, la elaboración y la ejecución de proyectos sujetos a EIA.

Para terminar con el ámbito de protección de las especies conviene apuntar, aunque la analizaremos más adelante, una sentencia en la que el TJUE aclara el concepto de «especímenes de especies animales nacidos y criados en cautividad» y de «plantel reproductor» incluidos en el Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio y el Reglamento (CE) núm. 865/2006 de la Comisión, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio.

1.2.4 Protección del medio ambiente y ayudas económicas

Tres sentencias de este año versan sobre la relación existente entre la protección del medio ambiente y la naturaleza de las ayudas económicas otorgadas a los particulares. Dos de estas sentencias responden a cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Supremo de Letonia en relación a espacios comprendidos en la red Natura 2000. La primera de ellas, Sala tercera, de 27 de enero de 2022 (C-238/20, ECLI: EU: C:2022:57), concluye que no se opone al artículo 17 de la Carta de los Derechos fundamentales la concesión a un operador económico de una compensación por las pérdidas sufridas debido a las medidas de protección aplicables en una zona de la red Natura 2000 que sea significativamente inferior a los daños realmente sufridos por ese operador. Además, esa compensación puede constituir una «ayuda de Estado» si concurren el resto de los requisitos para calificarla como tal; y el límite máximo de 30.000 euros de las ayudas de *minimis* resulta aplicable a dicha compensación.

La segunda, Sala séptima, de 28 de abril de 2022 (C-251/21, ECLI: EU: C:2022: 311) determina que una ayuda solicitada por una microrreserva creada en un bosque en cumplimiento de los objetivos de la Directiva de aves está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Reglamento (UE) núm. 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo. Sin embargo, no es compatible con el mercado interior, en virtud de dicho Reglamento, una ayuda solicitada por una empresa en crisis, como ocurría en este supuesto.

La tercera sentencia resuelve un recurso de casación interpuesto por la asociación profesional Danske Slagtermestre en el marco de la concesión de una supuesta ayuda de Estado por parte del Reino de Dinamarca a favor de grandes mataderos consistente en una reducción de las contribuciones por el tratamiento de aguas residuales (sentencia de 30 de junio de 2022, C-99/21 P, ECLI: EU: C:2022:470). Esta se derivaría de la aplicación del sistema decreciente escalonado previsto en la Ley núm. 902/2013, que preveía una tarifa por metro cúbico de aguas residuales en función del volumen de aguas residuales evacuadas. En este supuesto parte del problema radicaba en la legitimación de la recurrente, motivo por el cual el TJUE recuerda que, según la ponderación realizada para garantizar la tutela judicial efectiva, basta con que la persona que haya presentado la reclamación exponga, de forma pertinente, la

posibilidad de una situación competitiva desventajosa. Conforme a ello, el Tribunal General había incurrido en un error de Derecho y había ido más allá del requisito establecido en la sentencia Montessori según la cual, «el examen de la afectación directa no debe basarse en un análisis en profundidad de las relaciones de competencia en el mercado de que se trate que permita determinar con precisión la amplitud del perjuicio para la competencia, sino en una apreciación *prima facie* del riesgo de que la decisión de la Comisión, según la cual la medida nacional en cuestión no constituye una ayuda de Estado incompatible con el mercado interior, coloque en una situación competitiva desventajosa a la recurrente o a sus miembros» (apartado 55). En consecuencia, el TJUE deduce que procede declarar la admisibilidad del recurso en primera instancia y devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva sobre el fondo.

1.2.5 Residuos

Este año el TJUE se ha pronunciado en dos ocasiones sobre la materia de residuos. Por un lado, en su sentencia de 17 de noviembre de 2022, Sala primera (C-238/21, ECLI: EU: C:2022:885), resuelve una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria (Austria) sobre la interpretación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (en adelante, Directiva de residuos). El TJUE analiza, una vez más, la delimitación conceptual entre «residuo» y «subproducto», en este caso, respecto a los materiales de excavación no contaminados de la categoría de calidad A 1 (la máxima posible), vertidos en superficies agrícolas con la finalidad de remodelar suelos o mejorar las superficies agrícolas en producción. En su pronunciamiento, el TJUE declara que el derecho nacional austriaco es contrario a los artículos 3.1 y 6.1 de la Directiva de residuos, ya que mantiene la condición de residuo respecto a los materiales de excavación, incluso cuando su poseedor no tiene la intención ni la obligación de desprenderse de dichos materiales, los cuales cumplen con los requisitos del artículo 5.1 de la Directiva para ser calificados como «subproductos». También es contrario el derecho nacional austriaco cuando para perder la condición de residuo exige que se utilice directamente como sustituto y su poseedor haya cumplido criterios formales que no son pertinentes para la protección del medio ambiente, si estos últimos tienen por efecto poner en peligro la consecución de los objetivos de la mencionada Directiva.

Por otro lado, el TJUE analiza también el ámbito de los residuos en su sentencia de 25 de enero de 2022, Gran Sala (C-181/20, ECLI: EU: C:2022:51), en este caso al amparo de la Directiva 2012/19/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (en adelante, Directiva RAEE). Esta sentencia tiene por objeto la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Civil y Penal de la República Checa en relación con una demanda de indemnización presentada por una empresa (Vysočina Wind a.s.) que explota una central de energía solar puesta en servicio en 2009 y equipada con paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005 pero antes del 1 de enero de 2013, al considerar que ha sufrido un perjuicio derivado de la incorrecta transposición de la Directiva RAEE. En concreto, la empresa considera que el artículo 37.p de la Ley sobre los residuos de la República Checa, en cuya aplicación tuvo que contribuir con unos 59 500 euros a la financiación de los costes derivados de la gestión de residuos procedentes de los paneles fotovoltaicos, es contrario al artículo 13.1 de la Directiva RAEE. Esto es así, puesto que la Directiva impone al productor de aparatos eléctricos y electrónicos, y no al usuario, la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado después del 13 de agosto de 2005.

En esta sentencia, el TJUE declara inválido el artículo 13.1 de la Directiva RAEE en la medida en que impone a los productores la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos derivados de paneles fotovoltaicos introducidos en el mercado entre el 13 de agosto de 2005 y el 13 de agosto de 2012, puesto que en ese periodo no podían prever que se les impondría tal obligación. Sin embargo, sí será contraria a la Directiva RAEE la imposición de financiar los costes correspondientes a la gestión de los residuos a los usuarios en vez de a los productores de los paneles introducidos en el mercado a partir del 13 de agosto de 2012.

1.2.6 Otros ámbitos

a) DIRECTIVA MARCO DE AGUAS

Además de las mencionadas hasta el momento, el TJUE se ha pronunciado sobre otras normas de manera individual. Así, por ejemplo, en su sentencia de 5 de mayo de 2022, Sala segunda (C-525/20, ECLI: EU: C:2022:350) delimita el concepto de

«deterioro» del estado de una masa de agua superficial conforme al artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (en adelante, Directiva marco de aguas). Posteriormente analizaremos esta sentencia con más detalle.

b) PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

Se pronuncia también, en su sentencia de 2 de junio de 2022, Sala cuarta (C-43/21, ECLI: EU: C:2022:425) sobre el concepto de «modificación sustancial» de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), en relación al procedimiento de modificación de un permiso para la prolongación del periodo de explotación de un vertedero. El Tribunal declara que, si no se modifican las dimensiones máximas autorizadas de la instalación ni su capacidad total, la mera prolongación del período de depósito de residuos no constituye una «modificación sustancial» en el sentido del artículo 3.9 de la Directiva 2010/75/UE y, en consecuencia, no requiere la obtención de una nueva autorización administrativa. A tal conclusión se llega porque, según el Tribunal, una modificación debe calificarse de «sustancial» sobre la base de dos requisitos acumulativos: el contenido de la modificación, es decir, una modificación de las características o el funcionamiento, o una ampliación, de una instalación, y sus potenciales consecuencias, esto es, repercusiones perjudiciales importantes en las personas o el medio ambiente.

c) ORGANISMOS MODIFICADOS GENÉTICAMENTE

En su sentencia de 7 de julio de 2022, Sala segunda (C-24/21, ECLI: EU: C:2022:526) el TJUE se detiene en la interpretación del Reglamento (CE) núm. 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente, en relación con la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo. La cuestión fundamental planteada es si un Estado miembro puede prohibir el cultivo de organismos modificados genéticamente (en adelante, OMG) al amparo del artículo 26 bis, apartado 1, de la Directiva 2001/18, el cual permite a

los Estados miembros adoptar las medidas adecuadas para impedir la presencia accidental de OMG en otros productos, pese a tratarse de cultivos autorizados por el Reglamento 1829/2003.

El TJUE responde afirmativamente, aunque sujeto a condiciones. Esto es así porque mediante dicho precepto se pretende garantizar que los productores y consumidores puedan elegir entre una producción ecológica, una producción convencional y una producción que utilice OMG. Es decir, se protegen los cultivos teniendo en cuenta el reto económico que para los productores ecológicos y convencionales implica la presencia accidental de OMG en sus cultivos, sin que dicha medida tenga como objetivo proteger la salud humana ni el medio ambiente. No obstante, para prohibir el cultivo de OMG deben concurrir determinadas condiciones, entre las que se puede destacar la necesidad de adecuación de las medidas adoptadas, interpretada conforme al principio de proporcionalidad. Es decir, que se limiten a las medidas necesarias y que causen el menor menoscabo a los objetivos y principios establecidos por la Directiva, de forma que se opte siempre por la alternativa menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no resulten desproporcionadas respecto a los objetivos perseguidos

Cabe destacar, asimismo, la importancia que el TJUE otorga a las Directrices adoptadas por la Comisión sobre la base del artículo 26 bis, apartado 2, de la Directiva 2001/18. Recuerda el Tribunal que, como es sabido, dichas directrices no son vinculantes, sin embargo, los jueces nacionales están obligados a tenerlas en cuenta a la hora de resolver los litigios de que conocen.

d) CLASIFICACIÓN, ETIQUETADO Y ENVASADO DE SUSTANCIAS Y MEZCLAS

La última sentencia que vamos a mencionar en este apartado es la de 16 de junio de 2022, Sala Cuarta (C-65/21 P y C-73/21 P a C-75/21 P; ECLI: EU: C:2022:470), que resuelve de forma conjunta cuatro recursos de casación interpuestos respectivamente por una sociedad alemana de productores de carbono y grafito entre cuyas materias primas se encuentra la brea de alquitrán de hulla a alta temperatura, y tres productores de esta sustancia, uno checo y dos españoles (con domicilio social en Asturias y Vizcaya). El origen de este asunto fue la desestimación de la indemnización del perjuicio supuestamente sufrido por ellos como consecuencia de la adopción del Reglamento (UE) núm. 944/2013 de la Comisión, de 2 de octubre de 2013, que modifica, a efectos de su adaptación al progreso científico y técnico, el Reglamento (CE) núm. 1272/2008

del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, el cual clasificó la brea de alquitrán de hulla a alta temperatura entre las sustancias de toxicidad acuática aguda de categoría 1 (H400) y de toxicidad acuática crónica de categoría 1 (H410). El TJUE desestima los seis motivos presentados por las partes en apoyo de su recurso de casación y condena a los recurrentes a cargar con sus propias costas y con las de la Comisión Europea, mientras que el Reino de España y la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), partes coadyuvantes en primera instancia, cargarán con sus propias costas.

Hasta aquí la valoración global de los pronunciamientos emitidos por el TJUE en materia de medio ambiente durante 2022. Consideramos que el análisis realizado en este primer apartado es de gran utilidad, ya que trasciende la mera información descriptiva sobre el número y las materias tratadas por el Tribunal, aporta un conocimiento preciso de la labor desempeñada por él y permite tomar el pulso al derecho ambiental en la Unión Europea. Efectivamente, en esta primera valoración hemos podido conocer los aspectos del Derecho europeo que siguen necesitando aclaración, el grado de cumplimiento de las directivas por los diversos Estados miembros y los asuntos que han sido sometidos a casación.

Una vez finalizado este análisis global, hemos seleccionado algunas de las sentencias de este año, por considerarlas más relevantes, ya sea por implicar un avance en la protección ambiental, por suponer un cambio de criterio en la doctrina del Tribunal, por tratar sobre una materia controvertida o por haber dado lugar a un pronunciamiento que puede tener un mayor impacto. Veámoslas.

2. LOS PARTICULARES NO TIENEN DERECHO A SER INDEMNIZADOS POR LOS DAÑOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN RELACIÓN A LA CALIDAD DEL AIRE

Como ha quedado dicho, durante 2022 la Directiva de calidad del aire ha sido la que más pronunciamientos del TJUE ha motivado, sumando cuatro recursos de incumplimiento, dos cuestiones prejudiciales (una de ellas de forma indirecta, al analizar la legitimación conforme al Convenio de Aarhus en relación al Reglamento 715/2007, que analizaremos en el apartado siguiente) y un recurso de casación. Queremos detenernos ahora de forma especial en la

sentencia de 22 de diciembre de 2022, Gran Sala (C-61/21, ECLI: EU: C:2022:1015).

Este asunto tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Versalles (Francia) orientada a la interpretación de los artículos 13.1 y 23.1 de la Directiva de calidad del aire. El origen de esta cuestión prejudicial es un litigio planteado por un particular (JP), contra el Ministro de Transición Ecológica y el Primer Ministro de Francia. En él JP solicitaba, por un lado, la anulación de la resolución tácita del Prefecto del Departamento de Val-d'Oise (perteneciente a la aglomeración de París) por la que le denegaba la adopción de las medidas necesarias para solucionar sus problemas de salud derivados de la contaminación atmosférica en dicha aglomeración, al superarse los valores límite de concentración de NO₂ y PM₁₀, deterioro de su estado de salud que alega sufrir desde 2003. Por otro lado, este particular solicitaba el resarcimiento por parte de la República francesa de los diversos daños atribuidos a la mencionada contaminación y que valora en 21 millones de euros.

Así, vemos cómo en este supuesto se plantea la posibilidad de que los Estados miembros deban indemnizar a los particulares que sufren daños derivados del incumplimiento de los objetivos fijados en la Directiva de calidad del aire, en los supuestos en los que se acredite una relación de causa-efecto entre los perjuicios causados al particular y la indebida contaminación atmosférica.

El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Cergy-Pontoise desestimó íntegramente las pretensiones de JP por considerar, en esencia, que los artículos 13 y 23 de la Directiva de calidad del aire «no confieren a los particulares derecho alguno a obtener la indemnización del eventual daño sufrido a causa de la degradación de la calidad del aire» (apartado 30). Esta sentencia fue recurrida por JP ante el Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Versalles quien decidió plantear al TJUE dos cuestiones prejudiciales (apartado 33).

En primer lugar, se pregunta si los artículos 13.1 y 23.1 de la Directiva de calidad del aire reconocen a los particulares el derecho a obtener resarcimiento por los daños sufridos en su salud cuando existe una relación de causalidad directa y cierta entre tales daños y la degradación de la calidad del aire, en los supuestos de un incumplimiento suficientemente caracterizado por un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de la mencionada Directiva.

En segundo lugar, el Tribunal de instancia pregunta, en el caso de que la respuesta a la primera cuestión sea afirmativa y se genere

el derecho de los particulares a ser resarcidos por los daños sufridos en su salud, a qué condiciones estaría supeditado el reconocimiento de dicho derecho, habida cuenta, en particular, de la fecha en que debe determinarse la existencia del incumplimiento imputable al Estado miembro de que se trate.

Tal y como expone el TJUE, al alegar el particular que el deterioro en su salud se ha producido desde el año 2003, es preciso considerar no sólo la Directiva 2008/50, sino también las Directivas 96/62, 1999/30, 80/779 y 85/203 y, con ellas, la jurisprudencia sobre ellas. En esencia se trata de determinar si las directivas mencionadas deben interpretarse en el sentido de que confieren a los particulares derechos individuales los cuales les facultan a reclamar una indemnización en virtud del principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión que le sean imputables (apartado 42).

Recuerda el Tribunal que, según reiterada jurisprudencia, el principio de responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares como consecuencia de violaciones del Derecho de la Unión que le son imputables es inherente al sistema de los Tratados en los que esta se funda. Sin embargo, para que el Estado incurra en tal responsabilidad deben cumplirse tres requisitos. Estos son: que la norma infringida del Derecho de la Unión tenga por objeto conferirles derechos, que la infracción de dicha norma esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la infracción y el perjuicio sufrido por esos particulares [sentencia de 28 de junio de 2022, Comisión/España, C-278/20, EU: C:2022:503, apartado 31 y jurisprudencia citada] (apartado 44).

Según reiterada jurisprudencia, el cumplimiento del primero de los requisitos mencionados puede producirse tanto por su atribución explícita en las disposiciones del Derecho de la Unión, como en virtud de las obligaciones, positivas o negativas, impuestas por el mismo de forma bien definida a los particulares, a los Estados miembros o a las instituciones de la Unión.

Es cierto que, tanto los artículos 13.1 y 23.1 de la Directiva de calidad del aire como las disposiciones análogas de las Directivas 96/62, 1999/30, 80/779 y 85/203, establecen obligaciones bastante claras y precisas en cuanto al resultado que los Estados miembros deben garantizar. Sin embargo, esas obligaciones persiguen el objetivo de protección de la salud humana y del medio ambiente en general, por lo que de ellas no se puede deducir que confieran implícitamente derechos individuales a particulares o a categorías de parti-

culares cuya vulneración pueda generar la responsabilidad de un Estado miembro por los daños causados a los particulares, lo cual se une a la ausencia de atribuciones expresas de derechos a los particulares. En consecuencia, no se cumple el requisito de que la norma infringida del Derecho de la Unión tenga por objeto conferirles derechos, exigido para que opere la responsabilidad del Estado.

Esta conclusión es compatible con la posibilidad, admitida en reiterada jurisprudencia, de que las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por el incumplimiento de los valores límite fijados en la Directiva de calidad del aire o por el riesgo de que se sobrepasen los umbrales de alerta puedan obtener de las autoridades nacionales, en su caso acudiendo a los órganos judiciales competentes, la adopción de las medidas exigidas en virtud de tales Directivas como son la elaboración de un plan de acción desde el momento en que exista el riesgo (sentencia de 25 de julio de 2008, *Janecek*, C-237/07, EU: C:2008:447, apartado 39) o la elaboración de un plan de calidad del aire (sentencia de 19 de noviembre de 2014, *ClientEarth*, C-404/13, EU: C:2014:2382, apartado 56).

Esta facultad deriva del principio de efectividad del Derecho de la Unión, efectividad a la que los particulares afectados pueden contribuir mediante la incoación de procedimientos administrativos o jurisdiccionales relativos a su situación particular, pero no confiere derechos individuales en el sentido de los requisitos de la responsabilidad de los Estados miembros (apartado 62).

Todo lo expuesto no obsta a que la aplicación de requisitos menos restrictivos del Derecho interno del Estado de que se trate genere la responsabilidad por incumplimiento de dicho Estado, en cuyo caso podría tenerse en cuenta el incumplimiento del Derecho de la Unión para determinar la responsabilidad de los poderes públicos sobre una base distinta de las directivas (apartado 63).

Al mismo tiempo, sería posible que los órganos jurisdiccionales del Estado miembro de que se trate dicten órdenes acompañadas de multas coercitivas con el fin de que dicho Estado cumpla las obligaciones derivadas de las directivas (apartado 64).

En resumen, el Tribunal afirma que pese a la posible existencia de una relación causa-efecto entre el deterioro de la salud de un ciudadano y el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva de calidad del aire, no se genera responsabilidad del Estado incumplidor ya que dicha norma no confiere derechos a los particulares, sino que se limita a perseguir un objetivo general de protección de la salud humana y del medio ambiente en general.

3. INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECURRIR, PESE A NO GENERARSE DERECHOS SUBJETIVOS

Como viene siendo habitual, también este año el TJUE ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el alcance del derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente contenido en el artículo 9 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 (en adelante, Convenio de Aarhus).

Con carácter general, el Tribunal suele llevar a cabo interpretaciones amplias de este precepto, si bien, como expusimos en el OPAM del año pasado, puede haber excepciones, como la sentencia de 14 de enero de 2021, Sala Primera (C-826/18, ECLI: EU: C:2021:7) respecto al concepto de «público interesado» recogido en el artículo 9.2 del Convenio de Aarhus; o la sentencia de 15 de diciembre de 2021, Tribunal General, Sala Segunda (T-569/20, ECLI: EU: T:2021:92) en relación al apartado 3 del mismo artículo 9 del Convenio.

El 8 de noviembre de 2022, Gran Sala (C-873/19, ECLI: EU: C:2022:857), el TJUE tuvo una nueva ocasión de pronunciarse sobre la interpretación del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, de forma conjunta con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al responder a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein (Alemania) en el marco de un procedimiento entre Deutsche Umwelthilfe eV (asociación de defensa del medio ambiente) y la República Federal de Alemania (representada por la Oficina Federal de Circulación de los Vehículos de Motor, en adelante KBA).

Los hechos que dieron lugar a este procedimiento tuvieron como origen la fabricación por parte de Volkswagen (VW) de vehículos equipados con un motor diésel del tipo EA 189 Euro 5 dotados de una válvula de recirculación de gases de escape cuya finalidad era controlar y reducir las emisiones de NO_x (óxidos de nitrógeno: NO y NO₂).

Estos vehículos llevaban incorporado un programa informático, no declarado al KBA, que alternaba entre dos modos el sistema de recirculación de los gases de escape. Así, el modo 0 se usaba cuando circulaban por carretera, y el modo 1 durante las pruebas de homologación relativas a las emisiones de contaminantes efectuadas en laboratorio. En consecuencia, estos vehículos se hallaban

casi exclusivamente en modo 0 y no respetaban los valores límite de emisión de NO_x establecidos por el Reglamento (CE) núm. 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (en adelante, Reglamento 715/2007).

El 15 de octubre de 2015 KBA adoptó una resolución según la cual el mencionado programa informático era un «dispositivo de desactivación» y ordenó a VW que lo retirara y adoptara las medidas necesarias para garantizar la conformidad de tales vehículos con la normativa nacional y con la de la Unión Europea. Como consecuencia de esta resolución, VW actualizó el programa informático y el 20 de junio de 2016 KBA lo autorizó a considerar que los dispositivos de desactivación que seguían instalados en los vehículos afectados eran lícitos.

El 15 de noviembre de 2016, la asociación en defensa del medio ambiente previamente citada recurrió en vía administrativa la resolución controvertida, recurso aún no resuelto. Posteriormente, el 24 de abril de 2018, interpuso un recurso ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Schleswig-Holstein (Tribunal remitente) solicitando que se anulase la resolución controvertida. Esta asociación considera que el dispositivo de desactivación con el que están equipados los vehículos es ilícito, ya que se activa cuando se alcanzan las temperaturas medias que se registran en Alemania.

KBA considera, sin embargo, que la asociación no cuenta con legitimación activa para impugnar la resolución controvertida y, por lo tanto, su recurso es inadmisibile. Junto a ello alega que el dispositivo de desactivación y su funcionamiento son conformes al Derecho de la Unión.

Efectivamente, el tribunal remitente entiende que para gozar de legitimación activa deberían lesionarse los derechos de la asociación, condición que no concurre puesto que el Reglamento no confiere derechos subjetivos a las personas físicas.

Este mismo tribunal considera que la asociación no puede amparar su legitimación en el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, ya que, según reiterada jurisprudencia, dicha disposición carece de efecto directo.

Finalmente, el tribunal remitente considera que la admisibilidad del recurso en el procedimiento principal depende de que la asociación pueda fundar su legitimación activa directamente en el Derecho de la Unión, mediante la aplicación conjunta del artículo 9.3 del

Convenio de Aarhus y del artículo 47, párrafo primero, de la Carta. Conforme a ello, este tribunal pregunta al TJUE si una asociación de defensa del medio ambiente puede impugnar la autorización administrativa de un producto como la que es objeto del litigio principal si el recurso interpuesto por dicha asociación pretende lograr que se cumplan una serie de disposiciones del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente que no generan ningún derecho subjetivo. Es decir, si podría impugnar una resolución administrativa por la que se concede o se modifica una homologación de tipo CE que pueda ser contraria al artículo 5.2, del Reglamento 715/2007, como la controvertida en el litigio principal.

El TJUE aclara, en primer lugar, que el artículo 5.2 del Reglamento 715/2007 se comprende en el ámbito de aplicación material del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus, ya que constituye una «acción» de una autoridad pública que presumiblemente vulnera las disposiciones del «derecho medioambiental nacional». Esta afirmación no se desvirtúa por el hecho de que el Reglamento se adoptara sobre la base del artículo 95 CE (actualmente artículo 114 TFUE), referido a las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

Posteriormente, el TJUE señala que una asociación de defensa del medio ambiente legitimada para ejercitar acciones judiciales, como es la del presente supuesto, está comprendida en el ámbito de aplicación personal del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus. A este respecto, el Tribunal recuerda que, para ser titular de los derechos previstos por esta disposición, un demandante debe ser, en particular, «[miembro] del público» y reunir «los eventuales criterios previstos por [el] derecho interno» (apartado 59). Efectivamente, una asociación de este tipo también forma parte del «público interesado» conforme al artículo 2.5 del Convenio de Aarhus, ya que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el Derecho interno.

En tercer lugar, el Tribunal recuerda que, según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros pueden aprobar normas de tipo procedimental relativas a los requisitos necesarios para interponer tales recursos, en virtud de la facultad de apreciación que les ha sido conferida a los expresados efectos.

No obstante, según el 9.3 del Convenio de Aarhus, «tales criterios se refieren a la determinación del grupo de personas titulares de un derecho de recurso, y no a la determinación del objeto del recur-

so, en la medida en que la citada disposición se refiere a la vulneración de las disposiciones del Derecho medioambiental nacional. De ello se deduce que los Estados miembros no pueden reducir el ámbito de aplicación material del citado artículo 9, apartado 3, excluyendo del objeto del recurso determinadas categorías de disposiciones del Derecho medioambiental nacional.» (Apartado 64).

Junto a ello, el TJUE aclara que la falta de efecto directo del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus no es óbice para que el Derecho nacional dé, en la mayor medida posible, una interpretación conforme con las exigencias de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión y, además, el citado precepto en relación al artículo 47 de la Carta «impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones de Derecho medioambiental» (apartado 66).

En consecuencia, no puede privarse a «las asociaciones de defensa del medio ambiente de la posibilidad de instar el control del cumplimiento de las normas del Derecho medioambiental de la Unión, toda vez que, además, tales normas se orientan en la mayoría de los casos a la protección del interés general y no a la mera protección de los intereses de los particulares de manera individual y que dichas asociaciones tienen como misión defender el interés general» (apartado 68).

Conforme a lo anterior, el TJUE dictamina de forma clara a favor de la legitimación de la asociación de defensa del medio ambiente para acceder a la justicia con la finalidad de impugnar la resolución de autos, dejando al órgano jurisprudencial remitente la tarea de interpretar el régimen procesal de los requisitos necesarios para ello conforme, en la medida de lo posible, con los objetivos del 9.3 del Convenio de Aarhus y con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión.

Además, el tribunal remitente planteó una segunda cuestión prejudicial sobre si el artículo 5.2 del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que la «necesidad» de un dispositivo de desactivación debe apreciarse a la luz del estado de la técnica existente en la fecha de la homologación de tipo CE y si deben tomarse en consideración otras circunstancias distintas de tal «necesidad» a la hora de examinar la licitud de dicho dispositivo (apartado 82).

Tras el análisis de esta cuestión, el Tribunal concluye que la mencionada disposición debe ser objeto de interpretación estricta. Conforme a ello, un dispositivo de desactivación solo puede estar justificado si se demuestra que «responde estrictamente a la necesi-

dad de evitar los riesgos inmediatos de averías o accidentes en el motor causados por un mal funcionamiento de un componente del sistema de recirculación de los gases de escape de tal gravedad que generen un peligro concreto durante la conducción del vehículo equipado con ese dispositivo». Además, la «necesidad» de un dispositivo de desactivación «solo existirá cuando, en el momento de la homologación de tipo CE de ese dispositivo o del vehículo que va equipado con él, ninguna otra solución técnica permita evitar riesgos inmediatos de averías o accidentes en el motor que generen un peligro concreto durante la conducción del vehículo» (apartado 95).

Por lo tanto, como anunciábamos, el TJUE vuelve a hacer una interpretación extensiva y favorable del artículo 9.3 del Convenio de Aarhus en relación a la legitimación de las asociaciones de defensa del medio ambiente.

4. INTERRELACIÓN ENTRE LAS DIRECTIVAS EIA Y DE HÁBITATS Y SU INCIDENCIA EN LA PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO

La sentencia de 24 de febrero de 2022, Sala Tercera (C-463/20, ECLI: EU: C:2022:121) se pronuncia sobre la articulación del procedimiento de evaluación y de autorización de la Directiva EIA y un procedimiento nacional por el que se conceden excepciones a las medidas de protección de las especies contempladas en la Directiva Hábitats, con especial atención a la participación del público en estos procesos.

Su origen es una cuestión prejudicial planteada por el Consejo de Estado de Bélgica (actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) en el marco de un procedimiento entre una asociación ambiental (Namur-Est Environnement ASBL) y la Región de Valonia, sobre la concesión a Sagrex SA de una excepción a las medidas de protección de las especies animales y vegetales contempladas por la normativa aplicable para la explotación de una cantera de áridos calcáreos. Sagrex había solicitado la autorización necesaria para reanudar la explotación de una cantera de más de 50 hectáreas de superficie situada en el área de Bossimé (Bélgica), así como el establecimiento de diversas instalaciones y la ejecución de obras relacionadas con ella, en particular en la ribera del Mosa.

La primera autorización se presentó en 2008 y en 2010 se emitió un primer dictamen desfavorable. Ese mismo año se solicitó a la empresa que presentara planes modificativos y un estudio comple-

mentario del impacto medioambiental del proyecto, obligación que se cumplió en septiembre de 2016, previa solicitud en abril de ese año de una excepción a las medidas de protección de las especies animales y vegetales establecidas por la Ley nacional, concedida en junio de 2016. Entre noviembre y diciembre de 2016 se llevó a cabo una consulta pública, la cual suscitó numerosas reclamaciones relativas al impacto del proyecto controvertido sobre las especies protegidas y sobre su hábitat.

Finalmente, en diciembre de 2016 la Dirección Exterior de Namur del Departamento de Naturaleza y Bosques de Valonia emitió un dictamen favorable, con algunas condiciones, en respuesta a la solicitud de autorización única presentada por Sagrex. Según este dictamen, el proyecto era adyacente a un lugar Natura 2000, aunque descarta la existencia de un riesgo de impacto significativo en el mismo. Por otro lado, se extendía a dos áreas de gran interés biológico, en las cuales sí se produciría una destrucción total o parcial, así como la desaparición total o parcial del hábitat natural de diversas especies protegidas de aves, insectos, reptiles y plantas que allí se encuentran. No obstante, se consideró que mediante la aplicación de medidas de mitigación y de compensación se lograría no perjudicar a las especies y ocasionar exclusivamente una destrucción gradual de sus hábitats naturales, la cual se compensaría por el acondicionamiento de nuevos hábitats naturales. El dictamen concluye que «cabía suponer razonablemente que, al término del período de explotación de treinta años previsto por Sagrex, los lugares afectados por la cantera explotada por esta seguirían presentando un importante interés biológico, de modo que podía considerarse que el impacto medioambiental del proyecto controvertido en el litigio principal en la conservación de la naturaleza se reducía a un nivel aceptable» (apartado 25).

No obstante, el 25 de septiembre de 2017, el Ministro de Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio de Valonia denegó la concesión de la autorización única solicitada por Sagrex. La decisión fue recurrida, pero se desestimó el recurso mediante sentencia del Consejo de Estado, de 14 de mayo de 2020.

Por su parte, la asociación ambiental recurrió la decisión relativa a la excepción y ante las dudas sobre la interpretación del Derecho de la Unión, el Consejo de Estado decidió plantear dos cuestiones prejudiciales.

La primera de estas cuestiones es si forma parte del procedimiento de autorización de un proyecto conforme a la Directiva EIA la decisión que, conforme al artículo 16.1 de la Directiva Hábitats, autoriza a un promotor a apartarse de las medidas aplicables en

materia de protección de las especies con el fin de realizar un proyecto, en el sentido de que no pueda realizarse sin que el promotor haya obtenido dicha decisión y de que, por otro lado, la autoridad encargada de autorizar ese proyecto conserve la facultad de evaluar las repercusiones medioambientales de éste de forma más estricta que la llevada a cabo a la hora de adoptar la mencionada decisión (apartado 34).

El TJUE, en su apartado 63, aclara que:

«la autorización de un proyecto como el controvertido en el litigio principal no puede producirse sin que su promotor haya obtenido una decisión que lo autorice a apartarse de las medidas aplicables en materia de protección de las especies, de lo que se deduce que esta decisión debe necesariamente adoptarse antes de la mencionada autorización. Por otra parte, la autoridad competente para autorizar ese proyecto conserva la facultad de apreciar sus efectos medioambientales de forma más estricta de lo que se haya hecho en la referida decisión.»

Siempre con el objetivo esencial de garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud de las personas, los Estados miembros pueden conferir a una autoridad determinada la responsabilidad de adoptar una decisión, de forma previa y específica, en relación con determinados efectos medioambientales de los proyectos objeto de evaluación, a la par que reservan a la autoridad competente la tarea de llevar a cabo una evaluación completa y final de estos para autorizar los proyectos (apartado 64).

Conforme a ello, el TJUE responde a la primera cuestión prejudicial de manera afirmativa: la decisión adoptada conforme al artículo 16.1 de la Directiva hábitats, la cual autoriza a un promotor a apartarse de las medidas aplicables en materia de protección de las especies con el fin de realizar un proyecto, está comprendida en el procedimiento de autorización de ese proyecto.

La segunda cuestión prejudicial plantea si la decisión previa por la que se autoriza al promotor a apartarse de las medidas aplicables en materia de protección de las especies con el fin de realizar un proyecto debería ir necesariamente precedida de una participación del público, siempre que se garantice dicha participación antes de que la autoridad competente adopte la decisión por la que, en su caso, autorice ese proyecto.

En este caso el Tribunal responde de manera negativa. Es cierto que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar, en el marco del procedimiento de evaluación y de autorización de los proyectos sometidos a la Directiva EIA, la participación del público de conformidad con una serie de requisitos.

Estos requisitos son fundamentalmente dos: que la participación se produzca en una fase temprana (en todo caso antes de que se adopte una decisión en relación con la autorización de tal proyecto); que sea efectiva, entendiendo por tal que el público pueda expresarse de manera útil y completa sobre el proyecto de que se trate y sobre sus repercusiones medioambientales, pero también que pueda hacerlo en un momento en el que estén abiertas todas las opciones y que el resultado de la participación sea tomado en consideración por la autoridad competente a la hora de decidir autorizar o no el proyecto de que se trate.

La dificultad en este caso es que se trata de un procedimiento de toma de decisiones complejo, en el cual existen diferentes etapas y las competencias se reparten entre distintas autoridades. Conforme a ello, el requisito de participación temprana del público en el procedimiento de toma de decisiones no exige que esta se produzca con anterioridad a la adopción de la decisión previa relativa a una parte de los efectos medioambientales del proyecto al que atañe esta participación, siempre que dicha participación sea efectiva, según los requisitos expresados anteriormente (apartado 79).

Así, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar que en el caso de autos se han cumplido estos requisitos y, por lo tanto, que el público ha podido expresarse, de manera útil y completa, sobre el conjunto de los efectos medioambientales del proyecto, pero no es necesario que la adopción de una decisión previa por la que se autoriza al promotor a apartarse de las medidas aplicables en materia de protección de las especies con el fin de realizar un proyecto vaya siempre precedida de una participación del público. Lo que deberá garantizarse será su efectiva participación antes de que la autoridad competente adopte la decisión por la que, en su caso, autorice ese proyecto.

5. EL CONCEPTO DE «PLANTEL REPRODUCTOR» Y LA FORMA DE «OBTENCIÓN» INICIAL COMO ELEMENTOS DE PROTECCIÓN DE LAS ESPECIES CONTRA EL COMERCIO

En la sentencia de 8 de septiembre de 2022, Sala segunda (C-659/20, ECLI: EU: C:2022:642), el TJUE responde al planteamiento de una petición prejudicial por parte del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, de la República Checa en relación con la concesión a un particular (ET) de una excepción a la prohibición de actividades comerciales para cinco especímenes

de guacamayo jacinto (*Anodorhynchus hyacinthinus*) nacidos y criados en cautividad en el año 2000, pero cuyos abuelos fueron importados por un tercero en junio de 1993 en circunstancias incompatibles con la Convención CITES.

En enero de 2015 el criador solicitó la exención a la prohibición de venderlos, sin embargo, la autoridad regional competente se la denegó porque no podía afirmarse con certeza que el plantel reproductor referido en el artículo 54. 2 del Reglamento (CE) núm. 865/2006 de la Comisión, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio se hubiera obtenido de conformidad con las disposiciones legales, puesto que los registros de 1998, en los que se mencionaba la pareja de abuelos, contenían numerosas irregularidades y en ellos no constaba mayor información en relación con el origen de los especímenes en cuestión (apartado 23).

El criador considera que el «plantel reproductor» esta formado exclusivamente por la pareja de padres y los descendientes de estos, por lo que no se debía examinar el origen de la pareja de abuelos.

Tras la interposición y desestimación de un recurso administrativo, primero, y otro ante el Tribunal Regional de Hradec Králové con igual resultado, el particular interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Checa.

El Tribunal Supremo pregunta al TJUE si conforme al artículo 54.2 del Reglamento 865/2006, el concepto de «plantel reproductor» comprende también a los ascendientes de esos animales situados en el territorio de un Estado miembro; si el concepto de «obtención» del plantel se refiere únicamente a la adquisición de la pareja de padres utilizados para la reproducción o también al origen de la línea de cría, es decir, a la adquisición de la pareja de abuelos y si habría que considerar determinadas circunstancias específicas del caso, en concreto, la buena fe del particular al hacerse cargo de los especímenes y la confianza legítima en que sería posible comercializar su eventual descendencia y, en su caso, las disposiciones legales menos restrictivas en vigor en la República Checa antes de su adhesión a la Unión Europea.

El TJUE concluye que no están comprendidos en el concepto de «plantel reproductor» los ascendientes de los especímenes criados en un establecimiento que nunca han sido de la propiedad ni han estado en posesión de ese establecimiento. No obstante, afirma

que el artículo 54.2 del Reglamento 865/2006 debe interpretarse en el sentido de que no puede considerarse que un espécimen ha nacido y se ha criado en cautividad cuando sus ascendientes fueron adquiridos por un tercero de un modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie en cuestión.

Así, es necesario interpretar de forma estricta las condiciones en las que el artículo 54.2 del Reglamento 865/2006 permite considerar que un espécimen de una especie animal ha nacido y se ha criado en cautividad, de manera que el comercio de los especímenes no ponga en peligro aún mayor la supervivencia de la especie y solamente cabe autorizarlo bajo circunstancias excepcionales.

Por otra parte, el concepto de «obtención» tiene un alcance amplio y permite tener en cuenta acontecimientos anteriores a la adquisición, propiamente dicha, del plantel reproductor por el criador. Así, «la interpretación según la cual las autoridades nacionales competentes están facultadas para examinar la ascendencia de un plantel reproductor es conforme con el objetivo perseguido por la CITES de reforzar el control de la ascendencia de los especímenes nacidos y criados en cautividad» (apartado 57).

La prohibición de llevar a cabo la venta de especímenes de los que uno de los ascendientes se adquirió de un modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie no es incompatible con el derecho de propiedad consagrado en el artículo 17 de la Carta (apartado 62), ya que este derecho no constituye una prerrogativa absoluta y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por un objetivo de interés general. Tampoco afecta a lo dicho la protección de la confianza legítima del particular.

6. REPERCUSIONES TEMPORALES PERMITIDAS EN EL ESTADO DE LAS MASAS DE AGUA, SI NO PRODUCEN UN DETERIORO

La última sentencia que queremos analizar es la de 5 de mayo de 2022, Sala segunda (C- 525/20, ECLI: EU: C:2022:350). Se trata de una petición de decisión prejudicial planteada por el Consejo de Estado francés (actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) en el marco de un procedimiento entre la asociación ambiental France Nature Environnement y el Gobierno francés (Primer ministro y la Ministra de Transición Ecológica y Solidaria).

La asociación ambiental pone en duda la legalidad de la modificación del Código de Medio Ambiente introducida mediante el

Decreto núm. 2018-847, relativa a los planes rectores de ordenación y gestión de las aguas y a los planes de ordenación y gestión de las aguas en relación al artículo 4.1 de la Directiva marco de aguas. En concreto, solicita la anulación de la previsión que establece que «para apreciar la compatibilidad de los programas y decisiones administrativas adoptados en el ámbito de la política de aguas con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, “no se tendrán en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo”, así como de la decisión implícita resultante de la negativa del primer ministro a acceder a su solicitud de retirada de dicha disposición» (apartado 16).

En esencia, el Consejo de Estado francés pregunta si conforme al artículo 4 de la Directiva marco de aguas es posible que los Estados miembros no tengan en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo, al apreciar la compatibilidad de un programa o de un proyecto concreto con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas.

El Tribunal recuerda que, «sin perjuicio de la posibilidad de que se conceda una excepción, debe evitarse cualquier deterioro del estado de una masa de agua, con independencia de las planificaciones a más largo plazo previstas por planes hidrológicos y programas de medidas» (apartado 25). Y esta obligación es vinculante en todas las etapas de aplicación de la Directiva marco del agua y se aplica a cualquier tipo y a cualquier estado de masa de agua superficial para el que se haya adoptado o hubiera debido adoptarse un plan hidrológico.

El concepto de «deterioro del estado» de una masa de agua superficial ha sido precisado por el TJUE. Se producirá deterioro «cuando el estado de al menos uno de los indicadores de calidad conforme al anexo V de dicha Directiva descienda a la clase inferior, aun cuando ese descenso no dé lugar a que pase a una clase inferior la masa de agua superficial en su conjunto. Sin embargo, si el indicador de calidad afectado conforme a ese anexo figura ya en la clase más baja, cualquier descenso de dicho indicador constituye un deterioro del estado de una masa de agua superficial (sentencia de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria, C-346/14, EU: C:2016:322, apartado 59 y jurisprudencia citada).» (Apartado 27).

Por su parte, los Gobiernos que han intervenido en el procedimiento y la Comisión sostienen, en esencia, que, aun cuando provoquen un deterioro, las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo para el estado de una masa de agua superficial no constituyen necesariamente un deterioro

prohibido por el artículo 4.1, letra a), inciso i), de la Directiva marco de aguas.

Frente a ello, el TJUE recuerda que de acuerdo con el artículo 4, apartados 6 y 7 de la Directiva marco de aguas, sólo se autoriza el deterioro del estado de una masa de agua, incluso transitorio, en condiciones muy estrictas y que, por consiguiente, el umbral por encima del cual se declara el incumplimiento de la obligación de prevenir el deterioro del estado de una masa de agua debe ser lo más bajo posible (apartado 37).

Con carácter general, «debe evitarse todo deterioro del estado de una masa de agua, aunque sea temporal o transitorio y de corta duración, habida cuenta de los efectos perjudiciales para el medio ambiente o la salud humana que puedan derivarse del mismo» (apartado 39).

Sin embargo, sí se podría autorizar, de acuerdo con el artículo 4.7 de la Directiva marco de aguas, un proyecto que pueda provocar un deterioro temporal de corta duración y sin consecuencias a largo plazo, es decir, en los supuestos en que sea evidente que las repercusiones causadas, por su naturaleza, apenas tienen incidencia sobre el estado de las masas de agua afectadas y no pueden implicar su «deterioro».

