



Bruselas, 11 de mayo de 2021
(OR. en)

8721/21

LIMITE

JUR 278
ENV 303
JUSTCIV 87
INF 140
ONU 46
CODEC 691

**Expediente interinstitucional:
2020/0289(COD)**

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

De: Servicio Jurídico

Asunto: Propuesta de la Comisión de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 (Reglamento de Aarhus)

- Ámbito de aplicación de la propuesta, y recomendación del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus de 2021 sobre la propuesta

I. INTRODUCCIÓN

1. El 3 de diciembre de 2020, durante una videoconferencia informal, los miembros del Grupo «Medio Ambiente» solicitaron al Servicio Jurídico del Consejo que presentase un dictamen escrito en relación con el ámbito de aplicación de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo², 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 ambiente³ (en lo sucesivo, «la propuesta»).

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

² En lo sucesivo, «el Reglamento de Aarhus».

³ COM(2020) 642 final.

2. La solicitud de dictamen del Servicio Jurídico del Consejo se refería a las siguientes cuestiones:
- a) si la inclusión de actos de alcance general en la definición de «acto administrativo» del artículo 1, apartado 1, de la propuesta (que estará sujeta al sistema de revisión interna en virtud del artículo 10 del Reglamento de Aarhus) es compatible con el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE; y
 - b) si dicha definición incluye i) las Decisiones del Consejo adoptadas en virtud del artículo 218 del TFUE, y ii) los actos adoptados sobre la base del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom).
3. Al mismo tiempo, se solicitó al Servicio Jurídico del Consejo que acompañase dicho dictamen jurídico de una evaluación de la recomendación del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (en lo sucesivo, «el CCCA») sobre la propuesta, una vez se hubiese publicado dicha recomendación. La Comisión había solicitado al CCCA que facilitara dicha recomendación en el contexto de la adopción de su propuesta, dado que esta se concibió para abordar la preocupación expresada por el CCCA en 2017 en relación con el cumplimiento por parte de la Unión Europea de sus obligaciones internacionales en virtud del Convenio de Aarhus. Dicha preocupación se había expresado en las conclusiones del CCCA adoptadas el 17 de marzo de 2017 (en lo sucesivo, «las conclusiones del CCCA de 2017»)⁴. El CCCA publicó su recomendación sobre la propuesta de la Comisión el 12 de febrero de 2021 (en lo sucesivo, «la recomendación del CCCA de 2021»)⁵.
4. El presente dictamen escrito tiene por objeto responder a la solicitud mencionada y, en primer lugar, abordar las cuestiones planteadas por las delegaciones en relación con el ámbito de aplicación de la propuesta a que hacía referencia el apartado 2, y a continuación comentar la recomendación del CCCA de 2021, basada en el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo que figura en el documento 8445/17, de 25 de abril de 2017 (en lo sucesivo, «el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 2017»), en el que se analizaron, entre otras cuestiones, las conclusiones del CCCA de 2017.

⁴ Conclusiones y recomendaciones del CCCA sobre la comunicación ACCC/C/2008/32 (parte II) en relación con el asunto C-32.

⁵ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/M3_EU_advice_12.02.2021.pdf.

5. El Servicio Jurídico del Consejo observa que en septiembre de 2017, en la última reunión de las partes en el Convenio, de conformidad con las conclusiones del CCCA de 2017, la UE declaró que *«continuará explorando vías y medios para cumplir el Convenio de Aarhus de una forma que sea compatible con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión Europea y con su sistema de control judicial [...]»*. El Servicio Jurídico del Consejo considera que queda fuera del alcance del presente dictamen abordar las críticas que hace el CCCA del sistema de control judicial de la Unión, que está previsto por el Derecho primario tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por lo tanto, dichas críticas no se analizan en el presente dictamen.

II. MARCO FÁCTICO Y JURÍDICO

6. Se recuerda que el Convenio de Aarhus⁶ se firmó en nombre de la Comunidad Europea en 1998 y se celebró en 2005⁷.

El artículo 9, apartado 3 (*«Acceso a la justicia»*), del Convenio de Aarhus establece lo siguiente:

«[...] 3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.»
[subrayado añadido].

⁶ Convenio de la CEPE/ONU sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁷ Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, DO L 124 de 17.5.2005, p. 1.

7. En este sentido, para establecer medidas relativas, entre otras cosas, al acceso a la justicia de las instituciones y organismos de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento de Aarhus. Dado que el Reglamento de Aarhus solo rige la aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos de la Unión y solo atañe a uno de los recursos de que disponen los justiciables para hacer que se respete el Derecho medioambiental de la Unión, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el Reglamento de Aarhus es solo uno de los instrumentos por los que se cumplen las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus⁸.

En los asuntos de referencia, el Tribunal de Justicia declaró también que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus no puede invocarse para controlar la validez del Reglamento de Aarhus, ya que el contenido de esta disposición no es incondicional y suficientemente preciso⁹.

8. Es en este marco jurídico en el que el CCCA¹⁰ elaboró sus conclusiones de 2017. Dichas conclusiones tuvieron como consecuencia que la Unión no cumpliera plenamente las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Las conclusiones del CCCA de 2017 pueden resumirse como sigue:

- a) La primera conclusión se refiere a la limitación de los actos de la Unión que pueden ser objeto de revisión interna en virtud del Reglamento Aarhus a los que sean de alcance individual. El CCCA consideró que dicha restricción no se sustenta en el Convenio, ya que el artículo 9, apartado 3, se refiere a «actos» en general¹¹.

⁸ Asunto C- 784/18 P, *Mellifera/Comisión*, ECLI:EU:C:2020:630, apartado 88; asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12 P, *Consejo y Comisión Europea/Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe*, ECLI:EU:C:2015:5, apartado 52; asuntos acumulados C-401/12 P a C-403/12 P, *Consejo y otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2015:4, apartado 60.

⁹ Asuntos acumulados C-404/12 P y C-405/12 P, *ibid.*, apartados 46 y 47; asuntos acumulados C-40f1/12 a C-403/12 P, *ibid.*, apartados 54 y 55.

¹⁰ El CCCA se creó mediante la decisión I/7 adoptada en la primera reunión de las partes en el Convenio de Aarhus, en 2004, *para la revisión del cumplimiento por las partes de sus obligaciones en virtud del Convenio*. La facultad de decidir sobre una posible declaración de incumplimiento reside en la reunión de las partes; véase la sección XII, apartado 37, de la decisión 1/7 en relación con las deliberaciones de la reunión de las partes.

¹¹ Véanse los apartados 53 y 95 de las conclusiones del CCCA de 2017.

- b) La segunda conclusión versa sobre la restricción de la legitimación en el Reglamento de Aarhus a las «entidades habilitadas», aunque el Convenio también se refiere a los miembros del público¹².
- c) La tercera conclusión se refiere a la limitación en el Reglamento de Aarhus del tipo de actos de la Unión que pueden impugnarse a los que se han adoptado «en virtud» del Derecho medioambiental, mientras que el Convenio hace referencia a actos que «vulneren» el Derecho medioambiental¹³.
- d) La cuarta conclusión se remite al hecho de que solo los actos de la Unión con «efecto jurídicamente vinculante y externo» se hallan incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento de Aarhus, lo que el CCCA consideró demasiado restrictivo¹⁴.
9. A raíz de las conclusiones del CCCA de 2017, presentadas en su sexta sesión de septiembre de 2017, la reunión de las partes en el Convenio de Aarhus decidió por consenso aplazar los debates sobre el proyecto de decisión VI/8f relativa a la Unión Europea¹⁵ a la siguiente sesión ordinaria de la reunión de las partes que se celebre en 2021. Al mismo tiempo, la reunión de las partes solicitó al CCCA que revisase los progresos que se hubieran hecho en relación con dichos debates e informase a la reunión de las partes al respecto¹⁶.

¹² *ibid.*, véase el apartado 94.

¹³ *ibid.*, véanse los apartados 99 a 101.

¹⁴ *ibid.*, véase el apartado 104.

¹⁵ Proyecto de decisión VI/8f relativa al cumplimiento por parte de la Unión Europea de sus obligaciones en virtud del Convenio.

¹⁶ Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas: reunión de las partes en 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; informe de la sexta sesión de la reunión de las partes, apartados 62 y 63.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_E.pdf

10. Consecuentemente, la Comisión publicó en octubre de 2019 un estudio¹⁷ sobre las opciones de la Unión para abordar dichas conclusiones. El estudio había sido solicitado por el Consejo en la Decisión (UE) 2018/881¹⁸. En dicha Decisión también se solicitaba a la Comisión que, si resultaba adecuado, presentase una propuesta legislativa al respecto. La propuesta responde a esta solicitud.
11. La propuesta aborda la primera y la tercera de las conclusiones del CCCA de 2017, es decir, las relativas a la limitación de los actos que puedan ser objeto de revisión interna a los siguientes: i) que sean de alcance individual, y ii) adoptados «en virtud» de la legislación medioambiental.
12. La actual definición de «acto administrativo» que figura en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus, establece lo siguiente: «[...] *"acto administrativo": cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo; [...]*».
13. El artículo 1, apartado 1, de la propuesta ahora comprende los actos de alcance general en la definición de «acto administrativo» que figura en el Reglamento de Aarhus, y aclara qué actos de los que vulneran el Derecho medioambiental se hallan incluidos en su ámbito de aplicación¹⁹, con independencia de la base jurídica en la que se fundamentan.

¹⁷ Estudio sobre la aplicación por la Unión Europea del Convenio en el ámbito del acceso a la justicia en materia medioambiental, Informe final, septiembre de 2019, 07.0203/2018/786407/SER/ENV.E.4.

¹⁸ Decisión (UE) 2018/881 del Consejo, de 18 de junio de 2018, por la que se insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) n.º 1367/2006, DO L 155 de 19.6.2018, p. 6.

¹⁹ Artículo 1: «1. *El Reglamento (CE) n.º 1367/2006 se modifica como sigue:*
1. *El artículo 2, el apartado 1, letra g), se sustituye por el texto siguiente:*
"g) 'acto administrativo': cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión, que surta efecto jurídicamente vinculante y externo y contenga disposiciones que, debido a sus efectos, puedan vulnerar el Derecho medioambiental en el sentido de la letra f) del artículo 2, apartado 1, excepto aquellas disposiciones de dicho acto para las que el Derecho de la Unión exija explícitamente medidas de ejecución a escala de la Unión o nacional."[...]» [subrayado añadido].

14. El artículo 1, apartado 1, de la propuesta establece también que no es posible la revisión interna de los actos de la Unión (o de sus disposiciones) que requieran la ejecución a escala de los Estados miembros. No obstante, si se trata de un acto no legislativo de la Unión que requiera la ejecución a escala de la Unión, el artículo 1, apartado 2, establece que es posible presentar una solicitud de revisión interna de las disposiciones pertinentes de dicho acto junto a la solicitud de revisión interna de las medidas de ejecución, una vez adoptadas²⁰.
15. La orientación general del Consejo sobre la propuesta se adoptó el 17 de diciembre de 2020²¹. Dicha orientación general reformuló el artículo 1, apartados 1 y 2, de la manera siguiente²²:

«Artículo 1

El Reglamento (CE) n.º 1367/2006 se modifica como sigue:

1. El artículo 2, apartado 1, letra g), se sustituye por el texto siguiente:

"g) 'acto administrativo': cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión, que surta efecto jurídicamente vinculante y externo²³ [...];".

2. El artículo 10 se modifica como sigue:

a) Los apartados 1 y 2 se sustituyen por los siguientes:

"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 o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto, debido a que este o la omisión vulnera el Derecho medioambiental, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f).

²⁰ Artículo 1, apartado 2: *«El artículo 10 [del Reglamento de Aarhus] se modifica como sigue:*

a) Los apartados 1 y 2 se sustituyen por los siguientes:

"1. [...]

Cuando un acto administrativo sea una medida de ejecución a escala de la Unión exigida por otro acto no legislativo, la organización no gubernamental también podrá solicitar la revisión de la disposición del acto no legislativo para la que se exige dicha medida de ejecución al solicitar la revisión de dicha medida de ejecución."» [subrayado añadido].

²¹ ST 13937/20.

²² Se subraya el texto añadido.

²³ Un nuevo considerando 10 bis establece lo siguiente:

«(10 bis) De acuerdo con la jurisprudencia del TJUE, un acto se considera jurídicamente vinculante, y por tanto puede ser objeto de una solicitud de revisión, independientemente de su forma, ya que su carácter jurídicamente vinculante emana de sus efectos, su objetivo y su contenido.» [se omite la cita de jurisprudencia].

Dichas disposiciones de un acto administrativo para las que el Derecho de la Unión exige explícitamente medidas de ejecución a escala nacional o de la Unión no pueden ser objeto de una solicitud de revisión interna. [...].

Cuando un acto administrativo sea una medida de ejecución a escala de la Unión exigida por otro acto no legislativo, la organización no gubernamental también podrá solicitar la revisión de la disposición del acto no legislativo para la que se exige dicha medida de ejecución al solicitar la revisión de dicha medida de ejecución."».

16. La recomendación del CCCA de 2021 sobre la propuesta puede resumirse del siguiente modo:
- a) La primera conclusión reitera las críticas formuladas en 2017 sobre la restricción de la legitimación en virtud del Reglamento de Aarhus a las «entidades habilitadas»²⁴;
 - b) La segunda conclusión se refiere a la nueva definición de «acto administrativo» en el artículo 2, apartado 1, letra g); al respecto, el CCCA muestra su inquietud *ante las implicaciones del uso del término «adoptadas» en este contexto y de si limita su alcance a actos que pueden ser objeto de impugnación con arreglo al artículo 9, apartado 3, de la Convención de Aarhus*²⁵;
 - c) La tercera conclusión reitera las críticas formuladas por el CCCA en 2017 sobre la cuestión de que el requisito de que los actos en cuestión tengan un «efecto jurídicamente vinculante» sea demasiado restrictivo²⁶;
 - d) En su cuarta conclusión, relativa a la exclusión del ámbito de aplicación del Reglamento de Aarhus de los actos administrativos (o de sus disposiciones) que requieren medidas de ejecución a escala de los Estados miembros, el CCCA, al tiempo que reconoce que las medidas de ejecución de los Estados miembros no puedan ser revisadas por las instituciones u organismos de la Unión, considera que debería ser posible revisar el acto de la Unión una vez se hayan adoptado dichas medidas de ejecución nacionales²⁷. [subrayado añadido].

²⁴ Apartado 37 de la recomendación del CCCA de 2021.

²⁵ *ibid.*, apartado 46.

²⁶ *ibid.*, apartados 52 a 55.

²⁷ *ibid.*, apartados 65 a 68.

17. Por último, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (CCCA) también recomienda que la Unión «tenga en cuenta» las conclusiones y recomendaciones sobre la comunicación ACCC/C/2015/128 en el proceso legislativo, una vez emitidas. Esto se refiere a la exclusión en el Reglamento de Aarhus de las decisiones sobre medidas de ayuda estatal adoptadas por la Comisión de conformidad con el artículo 108, apartado 2, del TFUE. La propuesta no introduce ninguna enmienda a este respecto. Estas conclusiones se publicaron posteriormente, el 17 de marzo de 2021, y no forman parte de los procedimientos que la propuesta pretende abordar²⁸. Por consiguiente, tampoco se abordan en el presente dictamen.

III. OBSERVACIONES PRELIMINARES SOBRE ASPECTOS DEL REGLAMENTO DE AARHUS Y DE LAS MODIFICACIONES DEL MISMO PROPUESTAS

A. Disposiciones sobre revisión interna y acceso a la justicia

18. Antes de abordar las cuestiones planteadas por las delegaciones y el CCCA, resulta útil esbozar los principales elementos del sistema de revisión interna previsto en el Reglamento de Aarhus. Cabe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus, estas disposiciones no se aplican a las instituciones de la Unión cuando actúan en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo²⁹.
19. Se recuerda que el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus exige la existencia de recursos administrativos o judiciales para los actos que infrinjan la legislación medioambiental. No exige la existencia de ambos.
20. El artículo 10 del Reglamento de Aarhus establece un sistema de «revisión interna» por parte de las entidades habilitadas en relación con los «actos administrativos» de las instituciones y organismos de la Unión en virtud de la legislación medioambiental.

²⁸ Asunto C- 32: véase la nota 4 supra.

²⁹ Artículo 2, apartado 1, letra c) del Reglamento de Aarhus.

21. Las ONG que cumplan los criterios establecidos en el artículo 11 del Reglamento (las «entidades habilitadas») tienen derecho a solicitar a la institución u organismo de la Unión que haya adoptado el acto administrativo en cuestión (o, en caso de una presunta omisión administrativa, que debería haber adoptado el acto en cuestión) que proceda a una revisión administrativa interna de dicho acto. La institución debe examinar cualquier solicitud de este tipo, a menos que carezca claramente de fundamento, y dar una respuesta por escrito en un plazo determinado³⁰. Esto constituye la decisión de la institución u organismo acerca de la revisión interna.
22. De conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Aarhus, la entidad habilitada puede entonces recurrir la decisión (o la falta de adopción de una decisión) sobre la revisión interna, con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado. Cabe señalar que tal derecho de recurso solo se refiere a la decisión sobre la revisión interna que ha sido remitida a la entidad habilitada (o a la falta de adopción de tal decisión si tenía derecho a recibir una). Por ejemplo, una entidad habilitada puede solicitar una revisión interna de una autorización de comercialización expedida por la Comisión a otra parte. Puede recurrir el resultado de dicha revisión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de conformidad con lo establecido en el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE. No obstante, el recurso presentado ante el Tribunal de Justicia no se refiere a la posible anulación de la autorización de comercialización en sí, que la entidad habilitada no está legitimada para impugnar. El recurso de la entidad habilitada ante el Tribunal de Justicia se refiere únicamente a la posible anulación de la decisión de la Comisión sobre su solicitud de revisión interna, de la que es destinataria.

B. Definición de «acto administrativo»

23. La definición de «acto administrativo» que figura en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus también merece atención.

³⁰ Si no puede proporcionar una respuesta a tiempo, debe informar a la entidad habilitada en un plazo determinado de los motivos de su inacción y de cuándo tiene intención de hacerlo.

24. A este respecto, el Tribunal General ha examinado recientemente si la definición actual de los actos «*que surten efectos jurídicamente vinculantes y externos*» con arreglo al artículo 10 del Reglamento de Aarhus, con respecto a los cuales puede solicitarse una revisión interna, debe interpretarse en un sentido equivalente a la redacción del artículo 263 del TFUE. En *ClientEarth/BEI* (asunto T-9/19)³¹, el Tribunal General recordó que el resultado del procedimiento de revisión administrativa interna previsto en el artículo 10 puede ser objeto de un recurso judicial ante el Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 12, y que dicho recurso debe interponerse de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 263 del TFUE.

El Tribunal añadió: «*Habida cuenta del vínculo existente entre el concepto de acto que surte «efecto jurídicamente vinculante y externo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus, y el de acto que produce efectos jurídicos frente a terceros, en el sentido del artículo 263 TFUE, es razonable, en aras de la coherencia general, interpretar el primero de conformidad con el segundo*»³².

25. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia se basa en la redacción del artículo 263 del TFUE para interpretar el alcance de los actos administrativos definidos en el artículo 2, apartado 1, letra g) del Reglamento de Aarhus, a pesar de que el vocabulario empleado es diferente.

26. Cabe señalar, además, que la definición actual de acto administrativo se refiere únicamente a los actos de «alcance individual». Determinados tipos de medidas también están excluidos de la definición de «acto administrativo» del Reglamento de Aarhus, de conformidad con su artículo 2, apartado 2. Dicho artículo establece que las medidas adoptadas por una institución u organismo de la Unión en su calidad de organismo de revisión administrativa, como en el contexto de las normas de competencia y los procedimientos de infracción, no están incluidos en la definición de «acto administrativo». No se ha propuesto ningún cambio en el artículo 2, apartado 2.

³¹ Asunto T-9/19, *ClientEarth/Banco Europeo de Inversiones (BEI)*, EU:T:2021:42.

³² *Ibid.*, apartado 149. No obstante, procede señalar que esta sentencia es actualmente objeto de recurso, si bien los motivos de dicho recurso no se han hecho públicos aún (asunto C- 212/21 P y C- 223/21 P).

27. Como se ha explicado, la propuesta, modificada por la orientación general, tiene por objeto ampliar la definición de acto administrativo para incluir «*cualquier acto no legislativo adoptado por una institución u organismo de la Unión que surta efecto jurídicamente vinculante y externo*», excluyendo aquellos que requieran explícitamente medidas de ejecución a escala nacional o de la Unión. Esta exclusión se refleja ahora en una modificación del artículo 10 del Reglamento de Aarhus, establecida en el artículo 1, apartado 2, de la propuesta, conjuntamente con la excepción relativa a la posibilidad de solicitar la revisión interna de la medida de ejecución de la Unión, una vez adoptada, junto con la disposición del acto no legislativo que prevé dicha medida de ejecución. Esta definición incluye medidas de alcance tanto individual como general.
28. Cabe señalar que, en su exposición de motivos, la Comisión explica que «*la ampliación de la definición pretende abarcar aquellas medidas no legislativas que corresponden a "actos reglamentarios" en virtud del cuarto apartado del artículo 263 del TFUE*»³³. Indica que, al excluir los actos reglamentarios que requieren medidas de ejecución, ha seguido la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que interpreta el artículo 263, apartado 4, del TFUE.

³³ El concepto de «actos reglamentarios» ha sido aclarado por el Tribunal de Justicia en una sentencia de la Gran Sala de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a.o./Parlamento y Consejo* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 58 a 61). En ella, el Tribunal de Justicia consideró que el término se refiere a «*actos de alcance general distintos de los actos legislativos*». Recientemente, en una sentencia de la Gran Sala de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión*, el Tribunal de Justicia indicó expresamente que el término se extiende a todos los actos no legislativos de alcance general sin excepción. (C-622/16 P, EU:C:2018:873, apartados 24 a 28). Sin embargo, este asunto afectaba a competidores de beneficiarios de una decisión sobre ayudas estatales que, según el Tribunal de Justicia, «*afectaba directamente a su situación jurídica*» (*Ibid.*, apartado 50) y «*produce sus efectos jurídicos de manera puramente automática en virtud únicamente de la normativa de la Unión y sin aplicación de reglas intermedias*» (*Ibid.*, apartado 54).

29. Es cierto que la exclusión de los actos no legislativos que requieren medidas de ejecución del procedimiento de revisión interna se corresponde con la exclusión de los actos reglamentarios que requieren tales medidas de la posibilidad de recurso por parte de un demandante no privilegiado con arreglo al artículo 263, apartado 4, del TFUE³⁴. Sin embargo, el Servicio Jurídico del Consejo considera que la definición propuesta de actos administrativos, tal como figura en el artículo 1, apartado 1, de la propuesta (modificada por la orientación general), puede interpretarse en el sentido de que permite a las entidades habilitadas solicitar la revisión interna de cualquier medida no legislativa de la Unión que surta efecto vinculante y externo, tanto si se cumplen las demás condiciones del artículo 263, apartado 4, del TFUE como si no (es decir, independientemente de si tales medidas pueden ser impugnadas por solicitantes no privilegiados con arreglo al artículo 263, apartado 4, del TFUE). Solo mediante una lectura combinada de los apartados 1 y 2 del artículo 1 se pone de manifiesto la exclusión (al menos en parte) de la posibilidad de solicitar la revisión interna de los actos que requieren medidas de ejecución.

El Servicio Jurídico del Consejo considera que sería aconsejable aclarar, ya sea en la parte dispositiva del texto o en un considerando, que el concepto de «acto administrativo» abarca tanto los actos de alcance individual como actos reglamentarios susceptibles de recurso con arreglo al artículo 263, apartado 4, del TFUE.

IV. COMPATIBILIDAD DE LA PROPUESTA CON EL ARTÍCULO 263, APARTADO 4, DEL TFUE

30. Algunas delegaciones han sugerido que la ampliación propuesta del ámbito de aplicación de la revisión interna prevista en el Reglamento de Aarhus más allá de los actos de alcance individual es incompatible con el artículo 263, apartado 4, del TFUE.

³⁴ Se entiende por «demandante no privilegiado» una persona física o jurídica que puede impugnar la legalidad de los actos de la Unión ante el Tribunal de Justicia únicamente si se cumplen los requisitos del artículo 263, apartados 1, 2 y 4, del TFUE. Un «demandante privilegiado» (como un Estado miembro) no necesita cumplir las condiciones del apartado 4 de dicho artículo para interponer tal impugnación.

31. El Servicio Jurídico del Consejo ya ha examinado esa cuestión en el dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 2017. En dicho dictamen, se consideraba que sería jurídicamente posible que los actos de alcance general fueran objeto de un derecho a solicitar una revisión interna en virtud del Reglamento de Aarhus, al tiempo que reconocía que tal ampliación del ámbito de aplicación generaría inevitablemente cargas prácticas y administrativas para las instituciones y organismos de la Unión afectados (apartados 30-36 del dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 2017).
32. En este contexto, el Servicio Jurídico del Consejo explicó que este planteamiento sería compatible con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que indica que una parte distinta del destinatario de una medida puede alegar que dicha medida le afecta directa e individualmente cuando de ella se derivan derechos procesales específicos de la legislación de la Unión aplicable. Sin embargo, el alcance exacto de este derecho de recurso depende de la situación jurídica de la parte en cuestión, tal como la define el legislador de la Unión en la legislación de la Unión pertinente, con el fin de proteger sus intereses legítimos. Como se explica en el apartado 22 anterior, el derecho de recurso creado por el Reglamento de Aarhus (el derecho a solicitar una revisión interna) no significa que la medida sustantiva de que se trate pueda ser posteriormente objeto de un recurso de anulación por dicha parte. Por el contrario, el derecho de recurso de la parte se refiere a la decisión sobre la revisión interna, en virtud de los derechos procesales que le confiere el Reglamento de Aarhus.
33. El Tribunal de Justicia ha confirmado este enfoque en varios asuntos, en particular en el asunto *TestBioTech*³⁵, en el que el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de la parte recurrente en relación con la decisión de la Comisión sobre su solicitud de revisión interna de una decisión de la Comisión por la que se autorizaba la comercialización de productos que contuvieran, estuvieran compuestos o fueran producidos a partir de determinadas semillas de soja modificadas genéticamente. El Tribunal de Justicia consideró que tal revisión se refería únicamente a la reevaluación de la autorización de comercialización en cuestión, y no a la autorización de comercialización en sí (apartados 37 y 38)³⁶.

³⁵ Asunto C-82/17 P, *TestBioTech eV a.o./Comisión*, EU:C:2019:719.

³⁶ Véase también el asunto C-352/19 P, *Région de Bruxelles-Capitale/Comisión*, en el que el Tribunal de Justicia confirmó que el artículo 9 del Convenio de Aarhus «no puede tener como efecto modificar los requisitos de admisibilidad de los recursos de anulación previstos en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto», UE:C:2020:978, apartado 26.

La sentencia en primera instancia había precisado además que la entidad habilitada que solicita la revisión interna «no puede exigir, al término de la revisión interna, que la institución u órgano de que se trate adopte una medida específica» y que «la elección de las medidas a adoptar tras una revisión interna es totalmente discrecional» para la institución u órgano de que se trate³⁷.

34. Del mismo modo, en el asunto T- 108/17, *ClientEarth/Comisión*³⁸, el Tribunal General explicó con cierto detalle por qué la pretensión de la demandante de que se anulara la decisión de autorización en cuestión era inadmisibile (apartados 24 a 31), en particular el hecho de que tal pretensión sería contraria al sistema de vías de recurso establecido por los Tratados. También consideró (y rechazó) las alegaciones del demandante relativas a la supuesta ilegalidad de la decisión de la Comisión por la que se desestimaba la solicitud de revisión interna de dicha decisión de autorización presentada por el demandante.
35. El Servicio Jurídico del Consejo considera que puede adoptarse jurídicamente el mismo enfoque con respecto a los actos no legislativos de alcance general adoptados por las instituciones de la Unión, tal como se establece en la propuesta. Así pues, a una entidad habilitada que no estuviera legitimada para impugnar la adopción de un acto de este tipo en virtud del artículo 263, apartado 4, del TFUE, se le puede reconocer el derecho a solicitar la revisión interna de dicho acto y a impugnar la decisión relativa a dicha revisión interna ante el Tribunal de Justicia. Este planteamiento es compatible con el artículo 263, apartado 4, del TFUE, ya se trate de actos de alcance individual o de alcance general³⁹.

³⁷ Asunto T-177/13 P, *TestBioTech eV a.o./Comisión*, EU:T:2016:736, apartado 55.

³⁸ EU:C:2019:215.

³⁹ Cabe señalar que, en el contexto de un recurso de este tipo, no debe excluirse que, en determinados casos, una entidad habilitada pueda invocar una excepción de ilegalidad en relación con el acto administrativo objeto de revisión interna, con arreglo al artículo 277 del TFUE, aunque las circunstancias en las que tal excepción es admisible son relativamente estrictas.

V. ACTOS ADOPTADOS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 218 DEL TFUE

36. Algunas delegaciones preguntaron si, en el caso de que el Reglamento de Aarhus se modificara conforme a lo propuesto, las Decisiones del Consejo adoptadas en virtud del artículo 218 del TFUE podrían ser objeto de una revisión interna. En particular, las delegaciones preguntaron sobre las Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE, relativas a la celebración de acuerdos internacionales, y del artículo 218, apartado 5, del TFUE, relativas a la firma de dichos acuerdos. Ambos tipos de Decisiones se analizarán por separado y, a continuación, se hará lo propio con las Decisiones en virtud del artículo 218, apartados 3 y 4. del TFUE, y las Decisiones en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE. Cabe recordar que todas esas Decisiones constituyen actos jurídicos vinculantes de la Unión en virtud del artículo 288 del TFUE.

A. Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE

37. Es evidente que las Decisiones del Consejo por las que se aprueba la celebración de acuerdos internacionales en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE, son de carácter jurídicamente vinculante y pueden ser recurridas por demandantes privilegiados. Además, el Tribunal ha dictaminado reiteradamente que, en virtud del artículo 216, apartado 2, del TFUE, los acuerdos internacionales celebrados por la Unión Europea vincularán a las instituciones de esta⁴⁰.
38. No obstante, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado específicamente sobre la cuestión de si pueden darse circunstancias en las que dichas Decisiones puedan ser recurridas por demandantes no privilegiados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE. El Tribunal General, en un *obiter dictum*, en el contexto de un asunto sobre iniciativas ciudadanas (según se dispone en el artículo 11 del TUE y el artículo 24 del TFUE), comentó, sin pronunciarse explícitamente sobre el asunto, que las Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 6 producen «efectos jurídicos autónomos», dado que los acuerdos internacionales celebrados por la UE implican una «modificación del Derecho de la Unión Europea» debido a la inclusión del acuerdo en el marco jurídico de la Unión⁴¹.

⁴⁰ Véase el asunto C-366/10, *Air Transport Association of America y otros/Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864, apartado 50, y la jurisprudencia citada en el mismo. Cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia, los propios acuerdos internacionales no pueden ser objeto de un recurso de anulación. Véanse los asuntos acumulados C- 402/05 P y C- 415/05 P, *Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión*, EU:C:2008:461, apartado 286.

⁴¹ Asunto T-754/14, *Efler y otros/Comisión*, EU:C:2017:323, apartado 43.

39. Esta cuestión relativa a si los demandantes no privilegiados pueden recurrir Decisiones adoptadas en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE, está siendo examinada por el Tribunal General en varios asuntos pendientes.
40. Dos de estos asuntos se refieren al *Frente Polisario*. En el asunto T-279/19, el *Frente Polisario* recurre una Decisión del Consejo⁴² relativa a la celebración de determinadas modificaciones de dos Protocolos al Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con Marruecos. En el asunto T-344/19, el *Frente Polisario* recurre la Decisión (UE) 2019/441 del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la UE y el Reino de Marruecos, de su Protocolo de aplicación y del Canje de Notas adjunto al Acuerdo⁴³. La cuestión de la legitimación es objeto de controversia en ambos asuntos. Estos asuntos siguen a dos sentencias relacionadas con una anterior Decisión del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE, en la que se consideró que el *Frente Polisario* tenía legitimación en primera instancia, pero esta sentencia fue recurrida y revocada⁴⁴.
41. Existen otros asuntos pendientes ante el Tribunal General en los que se plantea la misma cuestión de la legitimación respecto del Acuerdo de Retirada entre la UE y el Reino Unido⁴⁵. Estos casos además deberían aclarar la posición en relación con las circunstancias, si las hubiera, en las que dichas Decisiones pueden ser recurridas por demandantes no privilegiados.
42. Cabe sugerir que entre las consideraciones pertinentes se incluyan la naturaleza de la Decisión en cuestión, la naturaleza del acuerdo de que se trate y cualquier derecho u obligación de terceros que se prevea en el acuerdo.

⁴² Decisión (UE) 2019/217 del Consejo, de 28 de enero de 2019, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos sobre la modificación de los Protocolos n.º 1 y n.º 4 del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino de Marruecos, por otra (OJ L 34 de 6.2.2019, p. 1).

⁴³ DO L 77 de 20.3.2019, p. 4.

⁴⁴ Asunto T-512/12, *Frente Polisario/Consejo* EU:T:2015:953, revocado en apelación por el asunto *Consejo/Frente Polisario*, EU:C:2016:973.

⁴⁵ Decisión (UE) 2020/135 del Consejo, de 30 de enero de 2020, relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 29 de 31.1.2020, p. 1). Véanse los asuntos pendientes T-198/20, *Shindler y otros/Consejo*; T-231/20 *Price/Consejo*; T-252/20, *Silver/Consejo*.

Otra de las consideraciones guarda relación con el hecho de que, en muchos casos, los acuerdos internacionales celebrados por la Unión requieren varias medidas de ejecución antes de que puedan afectar a la situación jurídica de terceros. En tales casos, son las medidas de ejecución (ya sea a escala de la Unión o nacional) las que pueden ser recurridas de conformidad con el sistema de control judicial de la Unión (incluida una posible remisión prejudicial al Tribunal de Justicia por un órgano jurisdiccional nacional que conozca de un litigio relacionado con esas medidas de ejecución). Es evidente que cuando se requieran esas medidas de ejecución, una Decisión del Consejo relativa a la celebración de dicho acuerdo internacional no puede, en ningún caso, ser recurrida en virtud del artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE.

43. En definitiva, el Servicio Jurídico del Consejo considera que aún no está claro si las Decisiones del Consejo por las que se aprueba la celebración de acuerdos internacionales podrán, en determinadas circunstancias, considerarse susceptibles de recurso en virtud del artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE. En el caso de que no exista una jurisprudencia clara al respecto, no es posible afirmar que esas Decisiones puedan ser recurridas por demandantes no privilegiados.
44. Por lo tanto, ampliar el alcance de la definición de «actos administrativos» en la propuesta significa que no es posible descartar que, en determinados casos, las «entidades habilitadas» —en el sentido del Reglamento de Aarhus— podrán pedir al Consejo que lleve a cabo una revisión interna de dichas Decisiones o, al menos, tendrán motivos para aducir que tienen derecho a ello, y que, por consiguiente, podrían tener la capacidad de recurrir el resultado de dicha revisión interna ante el Tribunal.
45. Durante los debates sobre la propuesta, se ha sugerido de manera informal que las Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE, no pueden considerarse incluidas en el ámbito de aplicación de la revisión interna que se prevé en la propuesta. Se alega que la finalidad de esas Decisiones es simplemente permitir la celebración del acuerdo internacional, y que, por tanto, la Decisión tiene carácter procedimental y, como tal, no puede modificar la situación jurídica de las personas físicas o jurídicas ni afectar a sus intereses.

46. Sin embargo, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 38, 42 y 43, el Servicio Jurídico del Consejo considera que no está claro que el Tribunal acepte este argumento.

B. Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 5, del TFUE

47. Es preciso distinguir entre la situación de las Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 5, del TFUE, relativas a la firma de un acuerdo internacional, y la situación de las Decisiones relativas a la celebración en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE.
48. El Servicio Jurídico del Consejo considera que existen argumentos sólidos para sostener que una Decisión del Consejo que simplemente prevea la firma de un acuerdo internacional no puede, como tal, ser objeto de un recurso de los demandantes no privilegiados con arreglo al artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE. Esas Decisiones únicamente autorizan la firma del acuerdo en cuestión y autorizan al presidente del Consejo a designar a la persona facultada para firmar el acuerdo en nombre de la Unión⁴⁶.
49. Sin embargo, la posición es menos clara cuando la Decisión del Consejo relativa a la firma también contiene disposiciones sobre la aplicación provisional de la totalidad o parte del acuerdo internacional. De este modo, se ejecutan algunas o todas las disposiciones del acuerdo por medio de la propia Decisión relativa a la firma, antes de la posterior Decisión relativa a la celebración. Esto significa que, por lo que respecta a sus posibles efectos jurídicos sobre las personas físicas y jurídicas, podría considerarse que una Decisión relativa a la firma y a la aplicación provisional podría tener efectos jurídicos equivalentes a los de las Decisiones relativas a la celebración, y también serían pertinentes las consideraciones expuestas en los apartados 38 y 42 a 46.

⁴⁶ En algunos casos también puede contener disposiciones relativas a las condiciones previas a la celebración del acuerdo. Véase, por ejemplo, el artículo 4 de la Decisión (UE) 2019/1915 del Consejo, de 14 de octubre de 2019, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión y la República de Bielorrusia sobre la facilitación de la expedición de visados (DO L 297 de 18.11.2019, p. 1): «*La Comisión evaluará la seguridad y la integridad del sistema de expedición de pasaportes diplomáticos biométricos de Bielorrusia y sus especificaciones técnicas, y comunicará su evaluación al Consejo. El Consejo, habida cuenta de dicha evaluación, adoptará una decisión sobre la celebración del Acuerdo*».

C. Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartados 3 y 4, del TFUE

50. El artículo 218, apartados 3 y 4, del TFUE, establece Decisiones del Consejo que autorizan la apertura de negociaciones para un acuerdo internacional, designan al negociador o al jefe del equipo de negociación, dictan directrices al negociador y designan un comité especial, al que deberá consultarse durante las negociaciones.
51. Según reiterada jurisprudencia, una Decisión del Consejo en virtud del artículo 218, apartados 3 y 4, del TFUE, debe considerarse un acto preparatorio en relación con la posible decisión posterior de firma y de celebración de tal acuerdo. En tanto que acto preparatorio, despliega efectos jurídicos entre la Unión Europea y sus Estados miembros, así como entre las instituciones de la Unión Europea, pero no despliega efectos jurídicos frente a personas físicas y jurídicas y, por tanto, no puede afectar a los derechos y obligaciones de dichas personas⁴⁷.
52. Por tanto, esas Decisiones no pueden ser recurridas en virtud del artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE.

D. Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE

53. El artículo 218, apartado 9, del TFUE, prevé la adopción de decisiones del Consejo por las que se establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo internacional, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, o de decisiones que suspendan la aplicación de un acuerdo.
54. Cabe argumentar que las Decisiones del Consejo que establezcan las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión no surten efectos jurídicos frente a personas físicas o jurídicas, de forma que puedan ser recurridas en virtud del artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE, ya que simplemente definen la posición que debe respetar el representante de la Unión del organismo internacional en cuestión. Por lo tanto se trata de una decisión de carácter preparatorio.

⁴⁷ Asunto T-376/18, *Frente Popular para la Liberación de Saguía el-Hamra y Río de Oro (Frente Polisario)/Consejo*, EU:T:2019:77, apartado 28; asunto T-458/17, *Shindler y otros/Consejo*, EU:T:2018:838, apartados 39 a 41; asunto T-754/14, véase la nota a pie de página 41, apartado 34; asunto C-425/13, *Comisión/Consejo*, EU:C:2015:483, apartado 28; asunto C-114/12, *Comisión/Consejo*, EU:C:2014:2151, apartado 40.

La adopción de Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE, no implica necesariamente la adopción de decisiones por parte de dicho organismo internacional, ni las decisiones de dicho organismo internacional surten necesariamente efectos jurídicos frente a personas físicas y jurídicas. Sin embargo, a falta de una jurisprudencia clara al respecto, y dado que existe una gran variedad de Decisiones del Consejo que han sido adoptadas en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE, no es posible afirmar con certeza que tales decisiones no entren nunca en el marco de la revisión interna que se prevé en la propuesta.

55. Lo mismo ocurre con las Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE, por las que se suspende la aplicación de un acuerdo. Cabe recordar que el Consejo solo adopta ese tipo de Decisiones en casos excepcionales. No puede descartarse la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, pueda alegarse que tal Decisión surte efectos jurídicos frente a personas físicas y jurídicas. Al igual que ocurre con las Decisiones relativas a la celebración de acuerdos internacionales, la evaluación dependerá del carácter de la Decisión y del acuerdo en cuestión, y de los derechos y obligaciones de terceros con respecto al acuerdo, y de si el propio acuerdo internacional puede tener efecto directo frente a terceros o precisa de medidas de ejecución a escala de la Unión o nacional. Así pues, no puede descartarse la posibilidad de que el derecho de revisión interna que se prevé en el Reglamento de Aarhus pueda aplicarse a tales Decisiones, al menos en determinadas circunstancias.

E. Conclusión provisional sobre los actos adoptados en virtud del artículo 218 del TFUE

56. A modo de conclusión sobre el artículo 218 del TFUE, como se ha señalado anteriormente, a falta de jurisprudencia clara al respecto, no puede descartarse la posibilidad de que se considere que, en determinadas circunstancias, las Decisiones del Consejo relativas a la celebración de acuerdos internacionales en virtud del artículo 218, apartado 6, del TFUE, puedan entrar en el ámbito de aplicación de los actos objeto de una revisión interna realizada con arreglo a la propuesta. Lo mismo puede suceder con Decisiones del Consejo relativas a la firma de acuerdos internacionales en virtud del artículo 218, apartado 5, del TFUE, en la medida en que dicha Decisión establezca la aplicación provisional de la totalidad o parte del acuerdo en cuestión, así como con determinadas Decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE.

VI. ACTOS ADOPTADOS EN VIRTUD DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGÍA ATÓMICA (TRATADO EURATOM)

57. Algunas delegaciones han preguntado si los actos adoptados en virtud del Tratado Euratom pueden ser objeto de revisión interna de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Aarhus modificado por la propuesta.
58. El Tribunal General se ha pronunciado recientemente sobre la cuestión de si el Reglamento de Aarhus (en su redacción actual) se aplicaba a una medida adoptada en virtud del Tratado Euratom, en un asunto relativo a la denegación de acceso a documentos referentes a dicha medida (Asunto T-307/16, *CEE Bankwatch Network/Comisión*, UE:T:2018:97).
59. En el apartado 46 de aquella sentencia, el Tribunal de Justicia declaraba lo siguiente: *«según su título, sus considerandos y sus disposiciones, el Reglamento n.º 1367/2006 se aplica, en materia de información, a obligaciones contraídas en el marco de un acuerdo internacional del que no es parte la Comunidad Europea de la Energía Atómica, a saber, el Convenio de Aarhus. Como resulta del artículo 1 de la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio de Aarhus (DO 2005, L 124, p. 1), el citado Convenio fue aprobado exclusivamente en nombre de la Comunidad Europea, convertida en la Unión. Al no ser parte de este Convenio, la Comunidad Europea de la Energía Atómica no puede estar sujeta, a falta de indicación en contrario, a las obligaciones contenidas en el Reglamento que lo aplica.»* (el subrayado es nuestro).
60. El Tribunal proseguía recordando que los actos adoptados en aplicación del Tratado Euratom no están necesariamente sujetos a las obligaciones que son aplicables en el marco de la Unión. La Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Unión Europea son organizaciones separadas, creadas en virtud de tratados separados y con personalidades jurídicas separadas (apartado 47 y jurisprudencia citada).

61. Señalaba que el artículo 106 *bis* del Tratado Euratom hace aplicables determinadas disposiciones del TUE y del TFUE. El artículo 192 del TFUE, que constituye la base jurídica del Reglamento de Aarhus, no figura entre dichas disposiciones. De ello se deduce que las medidas adoptadas al amparo del artículo 192 del TFUE no pueden aplicarse en el marco de Euratom (apartados 48 y 49).
62. El Tribunal concluía que el Reglamento de Aarhus solo es aplicable en el marco de la Unión Europea, y no a las instituciones y órganos de Euratom (apartado 50).
63. Por lo tanto, queda claro en principio que los actos adoptados en virtud del Tratado Euratom no están sujetos a las disposiciones del Reglamento de Aarhus.
64. Sin embargo, es cierto que, en un recurso de casación relativo a un asunto reciente sobre ayudas estatales, el Tribunal de Justicia consideraba que el TFUE persigue objetivos mucho más amplios que los objetivos sectoriales del Tratado Euratom y que, dado que el TFUE *«confiere a la Unión Europea amplias competencias en numerosos ámbitos y sectores, las normas del Tratado FUE se aplican en el sector de la energía nuclear cuando el Tratado Euratom no contenga normas específicas. Por consiguiente, dado que el Tratado Euratom no contiene normas en materia de ayudas de Estado, el artículo 107 TFUE puede aplicarse en este sector»*, (asunto C-594/18 P, *Austria / Comisión*)⁴⁸ (el subrayado es nuestro).
65. El Tribunal proseguía declarando que las disposiciones del Tratado Euratom *«no abordan de manera exhaustiva cuestiones medioambientales que afectan al sector de la energía nuclear. Por lo tanto, el Tratado Euratom no se opone a que se apliquen en este sector de las normas del Derecho de la Unión en materia de medio ambiente.»*, (apartado 41) (el subrayado es nuestro). Lo mismo ocurre tanto con las disposiciones de Derecho primario, como el artículo 11 del TFUE, como con las disposiciones de Derecho derivado. A este respecto, el Tribunal recordaba que la Directiva 2011/92/UE, relativa a las evaluaciones medioambientales, se aplica a las centrales nucleares y a otros reactores nucleares (apartados 42 y 43).

⁴⁸ UE:C:2020:742. Esto se hace eco del asunto antes citado, en el que el Tribunal de Justicia confirmaba que, a falta de normas específicas en el Tratado Euratom, pueden aplicarse las disposiciones del Tratado CE. Véase el Dictamen 1/94, UE:C:1994:384, en el que el Tribunal recordaba que las disposiciones del Tratado CE no pueden establecer excepciones a las del Tratado Euratom, pero dictaminaba que, como el Tratado Euratom no contiene disposición alguna sobre el comercio exterior, *nada impide que los acuerdos celebrados en virtud del artículo 113 del Tratado CE (actualmente artículo 207 del TFUE) se extiendan a los intercambios internacionales de productos Euratom.»* (apartado XXIV).

66. El Servicio Jurídico del Consejo considera que de estos dos asuntos se desprende que las disposiciones del Reglamento de Aarhus se aplican a las medidas adoptadas en virtud del TFUE (o del TUE) referentes al ámbito de la energía nuclear, pero no se aplican a las medidas adoptadas en virtud del propio Tratado Euratom, es decir, a las decisiones basadas en el Tratado Euratom. Ningún elemento de la propuesta altera este análisis.

VII. RESTRICCIÓN DE LA LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR LA REVISIÓN INTERNA A «ENTIDADES HABILITADAS»

67. La recomendación del CCCA de 2021 vuelve a confirmar su análisis de 2017 cuando establece, en lo que respecta al derecho a solicitar la revisión interna, que *al descartar a todos los miembros del público excepto a las ONG que cumplan los criterios de su artículo 11, el Reglamento de Aarhus no aplica correctamente el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus*⁴⁹.
68. Algunas delegaciones han expresado dudas en cuanto a si una ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento de Aarhus para permitir que una categoría más extensa de entidades habilitadas, o incluso de miembros del público, solicite la revisión interna de actos administrativos sería compatible con los Tratados.
69. El Servicio Jurídico del Consejo también comentaba este aspecto en su dictamen de 2017 (apartados 37 y 38). El Servicio Jurídico del Consejo sigue considerando que, desde el punto de vista jurídico, sería posible modificar el Reglamento de Aarhus para ampliar el ámbito de aplicación del derecho a solicitar una revisión interna más allá de lo que prevé la versión actual del Reglamento de Aarhus (los criterios que deben cumplir las ONG para poder solicitar la revisión interna de los actos administrativos se establecen en su artículo 11). Esta cuestión corresponde esencialmente a los colegisladores, que deciden la mejor manera de reflejar las disposiciones del Convenio de Aarhus cuando se aplican a las instituciones y organismos de la Unión.

⁴⁹ Apartado 37 de la recomendación del CCCA de 2021.

70. En este sentido, el Servicio Jurídico del Consejo señala que el artículo 9, apartado 3, del propio Convenio prevé que las Partes pueden establecer los criterios que deberán cumplir los miembros del público⁵⁰ para entablar procedimientos administrativos para impugnar las acciones u omisiones que consideren que vulneran las disposiciones del derecho medioambiental nacional. El CCCA también ha reconocido que abrir la revisión administrativa a todas las personas equivaldría a una *actio popularis*, lo cual no se exige en virtud del Convenio⁵¹. Por otra parte, el CCCA ha comentado con respecto a las ONG que los criterios impuestos no deben ser tan estrictos como para *impedir que todas o la mayor parte de las organizaciones de protección del medioambiente impugnen tales acciones u omisiones*. A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha considerado que las partes contratantes en el Convenio de Aarhus *«disponen de un amplio margen de apreciación en cuanto a la definición de las modalidades de aplicación de los “procedimientos administrativos o judiciales”»* a los que se refiere el artículo 9, apartado 3, del Convenio⁵² (el subrayado es nuestro).

VIII. COMENTARIOS DEL CCCA SOBRE LA DEFINICIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA PROPUESTA

A. Actos que surten «efecto jurídicamente vinculante y externo»

71. La recomendación del CCCA de 2021 ha reiterado su sugerencia, planteada por primera vez en 2017, de modificar la fórmula *«que surten efecto jurídicamente vinculante y externo»* (el subrayado es nuestro) que, tanto en la versión actual del Reglamento como en la versión modificada que se propone, es uno de los requisitos para que un acto se considere incluido en la definición de *«acto administrativo»* (véanse los apartados 12 y 13 y la nota a pie de página 19). El CCCA considera que esta fórmula es demasiado restrictiva y que debe modificarse para abarcar los actos que surtan *«efecto jurídico y externo»* (el subrayado es nuestro). Reconoce que para que un acto infrinja la legislación medioambiental debe surtir efecto jurídico, pero considera que el término *«vinculante»* podría excluir determinados actos del ámbito de aplicación de la propuesta⁵³.

⁵⁰ El artículo 2, apartado 4, del Convenio establece que por *«público»* se entiende *«una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.»*

⁵¹ Véase la página 194 de la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, en la que se citan las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en el asunto ACCC/C/2005/11.

⁵² Asuntos acumulados C-401/12 P a C-403/12 P; véase la nota a pie de página 8, apartado 59.

⁵³ Generalmente se entiende que el término *«efecto externo»* tiene el mismo significado que *«efectos frente a terceros»*.

72. Para responder a esta sugerencia, es necesario considerar si la supresión del término «*vinculante*» modificaría sustancialmente el ámbito de aplicación de la definición.
73. Se recuerda que, en ocasiones, el Tribunal ha distinguido entre los actos «*que surten efecto jurídico*» y los actos «*jurídicamente vinculantes*». En el asunto OIV, referente a la definición de los actos que surten efecto jurídico en relación con las decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 9, del TFUE, se consideró que las recomendaciones formuladas por la Organización Internacional de la Viña y el Vino, aunque no son en sí mismas jurídicamente vinculantes, sí surten efecto jurídico, ya que «*influyen de manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión*»⁵⁴.
74. En términos más generales, en lo referente al concepto de actos que surten efecto jurídico en el sentido del artículo 263 del TFUE, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece que para determinar si un acto surte efecto jurídico su forma carece de pertinencia; lo concluyente son los efectos, el contenido y el alcance del acto en cuestión⁵⁵. En algunos de estos asuntos, el Tribunal ha utilizado el término «*efecto jurídico*»⁵⁶, de acuerdo con la redacción del artículo 263, apartado 1, del TFUE, mientras que en otros se ha referido a los actos en virtud del artículo 263 del TFUE como actos de «*carácter vinculante*»⁵⁷ o que producen «*efecto vinculante*» (y «*efecto jurídico*»)⁵⁸ y, en algunos casos, se ha referido a ellos como actos que producen «*efecto jurídico vinculante*»⁵⁹.

⁵⁴ Asunto C-399/12, *Alemania/Consejo*, UE:C:2014:2258, apartados 61 a 64;

⁵⁵ Como también se indica en la exposición de motivos de la propuesta, véanse las páginas 8 y 9. Véanse los asuntos acumulados 1/57 y 14/57, *Usines à tubes de la Sarre / Alta Autoridad*, [1957] ECR 1957, P. 114; el asunto 60/81, *IBM / Comisión*, EU:C:1981:264, apartado 9; el asunto C22/70, *Comisión / Consejo*, EU:C:1971:32, apartado. 42; el asunto C-325/91, *Francia / Comisión* ECR I-3283, apartado 9; el asunto C-57/95, *Francia / Comisión*, EU:C:1997:164, apartado 22. el asunto C-147/96, *Países Bajos / Comisión*, [2000] ECR I-4723, apartado 27; y los asuntos acumulados C-463/10 P y C - 475/10 P, *Deutsche Post y Alemania / Comisión*, EU:C:2011:656, apartado 36.

En este sentido, el asunto C-303/90, *Francia / Comisión*, [1991] ECR I-5315, apartados 8 y 10; los asuntos acumulados C-213/88 y C-39/89, *Gran Ducado de Luxemburgo / Parlamento*, [1991] ECR I-5643, apartado 15; y el asunto C-366/88, *Francia / Comisión*, [1990] ECR I-3571, apartados 8 y 11.

⁵⁶ Asuntos acumulados 1/57 P y 14/57 P, *ibid.*

⁵⁷ Asunto C-57/95, véase la nota a pie de página 55, apartado 22; y asunto C-325/91, véase la nota a pie de página 55, apartado 26.

⁵⁸ Asunto C-325/91, véase la nota a pie de página 55, apartado 30.

⁵⁹ Asuntos acumulados C-463/10 P y C-475/10 P, véase la nota a pie de página 55, apartado 36; véase también el asunto 60/81, nota a pie de página 55, apartado 9 («*producen efectos jurídicos obligatorios*»)

75. En este contexto, procede recordar que el artículo 12 del Reglamento de Aarhus prevé la posibilidad de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia «*de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado*» y, por lo tanto, de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 263 del TFUE. Como se menciona en el apartado 24 del presente dictamen, el Tribunal General ha interpretado que el concepto de acto que surte «*efecto jurídicamente vinculante y externo*» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus concuerda con el de acto que produce efectos jurídicos frente a terceros en el sentido del artículo 263 del TFUE⁶⁰.
76. A la luz de esta jurisprudencia, parece razonable concluir que no existe ninguna diferencia de fondo, a los efectos de la definición de acto administrativo con arreglo al Reglamento de Aarhus, entre las fórmulas «*surtir efecto jurídico y externo* » y «*surtir efecto jurídicamente vinculante y externo*». Por lo tanto, el Servicio Jurídico del Consejo considera que la modificación que sugiere el CCCA no alteraría el ámbito de aplicación material de la definición de «acto administrativo» que figura en la propuesta. Esto puede enfocarse de varias maneras. Podría mantenerse la fórmula «*efecto jurídicamente vinculante y externo*», y explicarle al CCCA que debe considerarse equivalente a la fórmula «*efectos jurídicos frente a terceros*». Como alternativa, podría aceptarse la redacción que propone el CCCA, y explicar en un considerando que la definición debe entenderse en el sentido del artículo 263 del TFUE y de la jurisprudencia correspondiente⁶¹.

B. Actos «adoptados por una institución u organismo de la Unión»

77. La recomendación del CCCA de 2021 también se refiere a otra de las modificaciones que introduce la revisión propuesta en la definición de «*acto administrativo*». Se trata de los actos no legislativos «*adoptados por una institución u organismo de la Unión [...]*» (el subrayado es nuestro). El CCCA considera que el término «*adoptados*» podría limitar *el alcance a actos que puedan ser objeto de impugnación con arreglo al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus*⁶².

⁶⁰ Asunto T-9/19, véase la nota a pie de página 31, apartado 149.

⁶¹ Otro enfoque podría haber consistido en modificar la redacción del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus para adaptarlo directamente a la del artículo 263 del TFUE.

⁶² Apartado 46 de la recomendación del CCCA de 2021.

78. El CCCA no aporta otros detalles sobre su inquietud, pero en opinión del Servicio Jurídico del Consejo se pueden formular las siguientes observaciones generales en respuesta a esta preocupación.
79. Resulta razonable interpretar que el término «adoptados» se refiere a los actos que ya no están en fase de proyecto. Dichos actos han sido formalizados conforme a los procedimientos que les son aplicables y pueden ser objeto del procedimiento de revisión interna previsto en el artículo 10 del Reglamento de Aarhus, siempre que cumplan también los demás requisitos incluidos en la definición. Tal como se expone en el apartado 74 del presente dictamen, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente, en relación con el artículo 263 del TFUE, que los actos que producen efectos jurídicos frente a terceros pueden ser impugnados, independientemente de su forma⁶³. Por analogía con esta jurisprudencia, a los efectos de la revisión interna con arreglo al Reglamento de Aarhus el término exacto que se utilice para indicar que el acto tiene carácter definitivo («adoptado», «refrendado», «aprobado», etc.) carece de relevancia para determinar si tiene «efecto jurídicamente vinculante y externo» en virtud del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento de Aarhus.
80. Por lo tanto, el Servicio Jurídico del Consejo considera que el empleo del término «adoptados» en relación con los actos de la Unión que entran en la definición de «acto administrativo» de la propuesta no limita el alcance de los actos que puedan ser objeto de revisión interna en virtud del Reglamento de Aarhus.
81. Se recuerda que en muchos casos los Tratados se refieren simplemente a los actos «de» las instituciones⁶⁴. Un enfoque alternativo consistiría en utilizar aquí la misma redacción, lo que tampoco alteraría el alcance de la disposición.

IX. MEDIDAS DE EJECUCIÓN A ESCALA DE LOS ESTADOS MIEMBROS

82. La propuesta distingue entre los actos que requieren medidas de ejecución a escala de la UE, para los cuales se prevé una revisión administrativa interna pero solo en el momento en que se adopta la medida de ejecución en cuestión, y los actos que requieren medidas de ejecución a escala de los Estados miembros, para los cuales no se prevé revisión interna⁶⁵.

⁶³ En este sentido, véase la nota a pie de página 55, apartado 27, del asunto C-147/96.

⁶⁴ Véanse, en particular, el artículo 4 del TUE y el artículo 263 del propio TFUE.

⁶⁵ Véase el artículo 1, apartado 1, y apartado 2, letra a), de la propuesta.

83. La recomendación del CCCA de 2021 indica que el hecho de que los actos de la Unión que exigen medidas de ejecución a escala nacional queden exentos de revisión interna no es conforme con el Convenio de Aarhus. Reconoce que las instituciones y organismos de la Unión no pueden efectuar por sí mismos una revisión interna de las medidas de ejecución nacionales, pero alega que debe permitirse la revisión interna del acto de la Unión una vez se hayan adoptado las medidas de ejecución nacionales.
84. El Servicio Jurídico del Consejo considera que esta recomendación no tiene en cuenta la especificidad del ordenamiento jurídico de la UE ni las diferentes vías de recurso disponibles con respecto a los actos de la Unión y los actos nacionales en el ámbito de la legislación medioambiental. Cuando un acto de la Unión requiera medidas de ejecución nacionales, la entidad habilitada que desee impugnarlas debe recurrir con arreglo a las vías de recurso nacionales aplicables. Esto es coherente con el enfoque adoptado en el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE, con respecto a los actos reglamentarios que incluyen medidas de ejecución, contra los que no se puede interponer recurso en virtud de este apartado debido a las posibilidades existentes para impugnarlas⁶⁶. Se recuerda que el Tratado de Lisboa amplió el ámbito de aplicación de este apartado para prever el control judicial por parte de demandantes no privilegiados de actos reglamentarios que les afecten directamente, pero solo cuando estos no incluyan medidas de ejecución. Tal como se indica en el apartado 24 del presente dictamen, el Tribunal General ha considerado, en el asunto T-9/19 (*ClientEarth/BEI*), que los actos que pueden ser objeto de revisión interna con arreglo al artículo 10 del Reglamento de Aarhus deben interpretarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 263 (apartado 149 de la sentencia).
85. En lo que se refiere a las vías de recurso nacionales, además de las posibilidades administrativas que pueda haber para la revisión de las medidas de ejecución nacionales, existen vías de recurso judicial que ofrecen el marco adecuado para impugnar la validez del acto de la Unión sobre cuya base se hayan adoptado las medidas de ejecución.

⁶⁶ CONV 636/03; CONV 619/03. Grupo II de la Convención Europea — Documento de trabajo n.º 21, de 7 de octubre de 2002.

86. Esto puede realizarse incoando, en un procedimiento judicial en el Estado miembro de que se trate, un procedimiento contra las medidas de ejecución nacionales en el que el demandante puede alegar la invalidez del acto de la Unión que requiere ejecución nacional. En este contexto, el órgano jurisdiccional nacional debe consultar al Tribunal de Justicia con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 267 del TFUE, sobre la validez del acto de la Unión⁶⁷.
87. Tal como se indica en el apartado 17 del presente dictamen, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus exige que se pongan a disposición recursos administrativos o recursos judiciales para los actos que infrinjan la legislación medioambiental, pero no requiere la existencia de ambos. El Servicio Jurídico del Consejo considera que el hecho de excluir de la revisión interna los actos de la Unión que requieran medidas de ejecución a escala nacional, tal como se establece en la propuesta, es coherente con los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de la Unión y con su sistema de control judicial.

X. CONCLUSIÓN

88. Como conclusión, el Servicio Jurídico del Consejo considera que:
- a) La definición de «*acto administrativo*» que puede ser objeto de revisión interna con arreglo al artículo 10 del Reglamento de Aarhus debe aclararse en mayor medida en el proyecto de texto, para dejar patente que este concepto abarca tanto los actos de alcance individual como los actos reglamentarios que pueden ser impugnados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE.
 - b) La ampliación propuesta del procedimiento de revisión interna a los actos no legislativos de alcance general, tal como se establece en la propuesta, es compatible con lo dispuesto en el artículo 263, párrafo cuarto, del TFUE.

⁶⁷ C-456/13 P, *T & L Sugars e Sidul Açúcares / Comisión*, EU:C:2015:284, apartados 29 a 31; C-274/12 P, *Telefónica / Comisión*, EU:C:2013:852, apartados 27 a 29; C-583/11 P, véase la nota a pie de página 33, apartado 93.

- c) A falta de una jurisprudencia clara al respecto, no puede excluirse que, en determinadas circunstancias, las decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 5, del TFUE, cuando se prevea su ejecución provisional, así como las decisiones del Consejo en virtud del artículo 218, apartado 6, y del artículo 218, apartado 9, del TFUE, puedan ser objeto de revisión interna de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Aarhus, si se modificara según lo propuesto.
- d) Las disposiciones del Reglamento de Aarhus se aplican a las medidas adoptadas en virtud del TFUE (o del TUE) que se refieren al ámbito de la energía nuclear, pero no se aplican a las medidas adoptadas al amparo del Tratado Euratom.
- e) Desde el punto de vista jurídico es posible, si así lo decidiera el legislador de la Unión, modificar el Reglamento de Aarhus para ampliar el alcance del derecho a solicitar una revisión interna más allá del concepto de «*entidades habilitadas*» establecido en el artículo 11 de la versión actual de dicho Reglamento.
- f) A los efectos del Reglamento de Aarhus, y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no existe ninguna diferencia sustancial entre la fórmula «*efecto jurídicamente vinculante y externo*» y la fórmula «*efecto jurídico y externo*» en la definición de «*acto administrativo*».
- g) El empleo del término «*adoptado*» (en la propuesta) con respecto a los actos administrativos que puedan ser objeto de revisión interna no restringe el alcance de dicha revisión.
- h) El hecho de excluir (en la propuesta) del procedimiento de revisión interna las disposiciones de los actos administrativos que requieran medidas de ejecución en los Estados miembros es coherente con el sistema de control judicial de la Unión y con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus.
-