

# IV. Tribunal de Justicia de la Unión Europa: De la protección de hábitats al control de emisiones

**CARMEN DE GUERRERO MANSO**

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

**SUMARIO:** 1. *Valoración general.*–2. *Régimen de protección de diversas especies y frente a la invasión de especies exóticas.*–3. *Delimitación del concepto de «Planes y programas» vinculado a la necesidad de llevar a cabo evaluaciones ambientales.*–4. *Cambio de condiciones en el uso de energía de fuentes renovables y forma de medirla a efectos fiscales.*–5. *Lucha contra la contaminación del aire, el agua y el suelo.*–6. *La justa medida en la protección de la calidad de las aguas.*–7. *Cumplimiento y delimitación conceptual en relación a las sustancias y mezclas químicas y la madera.*–8. *Acceso a la información ambiental y legitimación para recurrir.*

## RESUMEN

*Durante 2024, el TJUE ha dictado 27 sentencias relevantes en materia de Derecho ambiental, reforzando la interpretación uniforme de las directivas europeas sobre hábitats, aves, aguas, contaminación y energías renovables. Ha precisado el alcance del régimen de protección de especies como el lobo y las aves migratorias, clarificando conceptos clave como «estado de conservación favorable» u «otra solución satisfactoria». Asimismo, ha condenado a varios Estados miembros por incumplimientos sistemáticos de obligaciones ambientales, como la designación de zonas protegidas o la gestión de residuos. El Tribunal ha abordado también cuestiones de delimitación conceptual en el marco de las evaluaciones ambientales, las energías renovables, las sustancias químicas, y el acceso a la información ambiental, consolidando una doctrina exigente y coherente con los principios de cautela, sostenibilidad y buena administración.*

## ABSTRACT

*In 2024, the CJEU delivered 27 significant judgments in the field of environmental law, reinforcing the uniform interpretation of EU directives on habitats, birds, water, pollution, and renewable energy. It clarified the scope of species protection regimes, such as those applicable to wolves and migratory birds, and refined key concepts such as «favourable conservation status» and «other satisfactory solution.» The Court also condemned several Member States for systematic breaches of environmental obligations, including*

*the designation of protected areas and waste management. In addition, it addressed conceptual definitions within the framework of environmental assessments, renewable energy, chemical substances, and access to environmental information, consolidating a rigorous and coherent doctrine aligned with the principles of precaution, sustainability, and good administration.*

## **PALABRAS CLAVE**

*Tribunal de Justicia de la Unión Europea. TJUE. Jurisprudencia. Medio ambiente. Derecho ambiental.*

## **KEYWORDS**

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

### **1. VALORACIÓN GENERAL**

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE o el Tribunal), en el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, tiene como finalidad garantizar una interpretación adecuada y homogénea del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros. Junto a ello ejerce también la labor de supervisión del cumplimiento del Derecho de la Unión. Fruto de esta actividad, durante 2024 se han dictado 27 sentencias (una menos respecto a las de años anteriores), a las que puede accederse a través del buscador de jurisprudencia del Tribunal (<http://curia.europa.eu>).

Una forma rápida e inicial de conocer en qué consiste la labor de este Tribunal y determinar sus efectos es analizar, en primer lugar, el tipo de pronunciamientos que emite. Durante 2024 el TJUE ha contestado 18 peticiones de decisión prejudicial, planteadas según lo dispuesto en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), ha resuelto 8 recursos de incumplimiento en los que ha condenado a 6 Estados miembros (España, Eslovaquia, Francia, Alemania, Bulgaria y Malta, las dos últimas sumando dos condenas cada una de ellas) conforme al régimen establecido en el artículo 258 del TFUE y ha desestimado un recurso de casación interpuesto con arreglo al artículo 56 del Estatuto del TJUE.

En segundo lugar, resulta muy ilustrativo examinar las materias sobre las que se ha pronunciado el Tribunal. No obstante, la conclusión de este análisis muestra una gran variedad de normas, ya que en nueve casos se trata de una sola sentencia sobre un ámbito

específico y en siete ocasiones hay dos sentencias sobre la misma norma. La excepción es 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). Como cada año, esta directiva es objeto de múltiples pronunciamientos, tanto derivados del planteamiento de cuestiones prejudiciales (este año 4) como de recursos de incumplimiento (este año 2). Asimismo es preciso apuntar que, como es habitual, en dos de sus pronunciamientos se analiza, además de la Directiva sobre los hábitats, 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 sobre las aves). También se examina 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).

## 2. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE DIVERSAS ESPECIES Y FRENTE A LA INVASIÓN DE ESPECIES EXÓTICAS

Este año, el TJUE ha tenido oportunidad de resolver dos cuestiones prejudiciales relativas a la protección del lobo (*canis lupus*). La primera de ellas es la sentencia de 11 de julio de 2024 (C-601/22, ECLI: EU: C:2024:595). Entre junio y julio de 2022, un lobo identificado como 158MATK mató alrededor de veinte corderos en pastos no protegidos en Tirol (Austria).

Basándose en el dictamen realizado por un comité de expertos, el Gobierno del estado federado de Tirol declaró formalmente el 26 de julio de 2022 que el lobo suponía un peligro grave para el ganado, cultivos e instalaciones agrícolas, y autorizó su recogida mediante una decisión del 29 de julio de 2022, vigente hasta el 31 de octubre de 2022, con posibilidad de finalizar antes si el lobo se detectaba fuera de la zona. Esta decisión excluía al lobo de la protección permanente otorgada a esta especie con base en que no existen alternativas satisfactorias para proteger los rebaños (tales como la captura en cautividad o medidas preventivas, por ejemplo, perros pastores o cerramientos), y que la captura de un ejemplar no afectaría negativamente al estado de conservación favorable de la población de lobos en la región o en Austria.

Varias organizaciones de protección animal y ambiental impugnaron la mencionada decisión ante el Tribunal Regional de lo Con-

tencioso-Administrativo de Tirol (Austria), el cual suspendió el procedimiento y planteó al TJUE cuatro cuestiones prejudiciales. En primer lugar, se planteó la cuestión sobre la compatibilidad del artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, con el principio de igualdad de trato entre Estados miembros, dado que algunas poblaciones de lobos en la Unión Europea están excluidas del régimen de protección estricta, mientras que la población presente en Austria sigue sometida a dicho régimen.

En segundo término, se solicitó aclaración sobre cuál debe ser el ámbito territorial pertinente para valorar el estado de conservación favorable de la especie, concretamente si esta evaluación debe limitarse al plano nacional o si, por el contrario, puede extenderse al nivel biogeográfico o incluso transfronterizo.

Asimismo, se planteó el alcance del concepto de «daños graves» contemplado en el artículo 16, apartado 1, letra b) de la Directiva sobre los hábitats, para saber si puede abarcar perjuicios económicos de carácter indirecto y futuro, no atribuibles directamente a un ejemplar concreto de la especie.

Por último, se requirió al TJUE que precisara los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la existencia de una «otra solución satisfactoria», y si ésta debe limitarse a consideraciones técnicas o si, por el contrario, puede incluir también factores de índole económica a la hora de examinar medidas alternativas a la eliminación del lobo.

En esta sentencia, el TJUE concluyó, en primer lugar, que no concurría ningún elemento que permitiera cuestionar la validez del artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, en relación con su anexo IV. En este sentido, argumenta que la diferencia de trato entre distintas poblaciones de lobos responde a las circunstancias existentes en el momento de adopción de la norma, y que la eventual falta de actualización por parte del legislador no compromete la validez de dicha disposición.

En cuanto a la interpretación del artículo 16, apartado 1, de la misma Directiva, el Tribunal precisó que la concesión de una excepción al régimen de protección estricta exige, con carácter previo, la garantía de que tal medida no compromete el estado de conservación favorable de la especie, tanto a escala local como nacional. Solo una vez verificado este requisito, resultaría posible ampliar la evaluación al nivel biogeográfico o incluso transfronterizo, en función de la distribución natural de la especie.

Por lo que respecta al concepto de «daños graves», el Tribunal determinó que éste no puede extenderse a perjuicios económicos de carácter indirecto y futuro, que no puedan atribuirse directa-

mente al ejemplar concreto de la especie que motiva la excepción solicitada.

Finalmente, en relación con la exigencia de que no exista una «otra solución satisfactoria», el Tribunal sostuvo que deben examinarse todas las alternativas posibles, teniendo en cuenta sus implicaciones económicas. No obstante, aclaró que el coste económico no puede ser el criterio determinante en dicha evaluación, la cual debe sustentarse en los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles, y orientarse siempre a garantizar o restaurar el estado de conservación favorable de la especie afectada.

De esta manera, el TJUE reafirma la voluntad de protección rigurosa de las especies incluidas en el Anexo IV de la Directiva sobre los hábitats, y declara de forma expresa que para conceder una excepción que afecte a una especie protegida, primero debe comprobarse el estado de conservación favorable a nivel local y nacional y posteriormente se puede considerar un contexto biogeográfico más amplio. Asimismo, afirma que los daños a considerar deben ser directos, sin que se puedan imputar daños indirectos futuros a un ejemplar concreto.

Poco después el Tribunal resolvió otra cuestión prejudicial sobre el lobo. Este caso tiene su origen en un litigio entre la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) y la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con un recurso contencioso-administrativo interpuesto por ASCEL. En dicho recurso ASCEL solicitaba la anulación de la resolución de 9 de octubre de 2019 de la Dirección General del Patrimonio Natural y Política Forestal de la Junta de Castilla y León, por la que se aprobó el Plan de aprovechamientos comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2019/2020, 2020/2021 y 2021/2022, así como la condena de la demandada en el litigio principal a abonar una indemnización sustitutoria por cada espécimen sacrificado durante esas temporadas. En esa parte de España, el lobo no está incluido en la protección rigurosa del artículo 12, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats, aunque el estado de conservación en el conjunto de España es «desfavorable-inadecuado». Se trata de la sentencia de 29 de julio de 2024 (C-436/22, ECLI: EU: C:2024:656), en la que el Tribunal responde a las cuestiones planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

Esa sentencia resulta de gran interés, ya que aborda aspectos de gran relevancia práctica, entre ellos la posibilidad de otorgar un grado distinto de protección al lobo, en función de que se encuentre al norte o al sur del río Duero, pese a que esa distinción carece

actualmente de respaldo científico; el estado de conservación del lobo en las tres regiones biogeográficas que ocupa en España –la Alpina, la Atlántica y la Mediterránea– fue calificado como desfavorable durante el período 2013-2018 se trata de una especie sometida a un régimen de protección estricta en la práctica totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea y, en particular, en Portugal, país con el que España comparte región biogeográfica; y que conforme a la doctrina del TJUE sobre el concepto de área de distribución natural y el ámbito territorial pertinente para valorar el estado de conservación de una especie, resultaría más coherente con la Directiva sobre los hábitats que el lobo fuese incluido, sin distinción territorial entre el norte y el sur del Duero, en los anexos II y IV de dicha norma, de modo que su captura o eliminación solo pudiera autorizarse cuando se acreditara la inexistencia de otra solución satisfactoria y se cumplieran estrictamente los requisitos establecidos en su artículo 16.

Conforme al objetivo de una protección rigurosa establecido en la Directiva sobre los hábitats, el TJUE afirma que el artículo 14 de la Directiva, que permite a los Estados miembros regular la «explosión» de determinadas especies, solo puede aplicarse si el estado de conservación de la especie es favorable. En el caso del lobo al norte del Duero, los datos científicos indicaban que su estado en España seguía siendo desfavorable, de manera que no era jurídicamente posible autorizar su caza con base en dicho artículo.

Por otro lado, el TJUE señala que, conforme al artículo 11 de la Directiva, los Estados deben vigilar el estado de conservación de las especies y utilizar los mejores conocimientos científicos disponibles, más allá de los informes periódicos enviados a la Comisión en virtud del artículo 17. Esto es especialmente importante ya que no se puede fundar la adopción de medidas de gestión en datos obsoletos o insuficientes.

Asimismo, el Tribunal subraya la aplicación del principio de cautela establecido en el artículo 191 del TFUE. Este principio exige adoptar medidas preventivas en caso de incertidumbre científica sobre el impacto de una medida sobre el medio ambiente. En consecuencia, si no se puede demostrar con certeza que la caza es compatible con la conservación favorable de la especie, debe denegarse.

El TJUE, en su sentencia de 12 de septiembre de 2024 (C-66/23, ECLI: EU: C:2024:733) profundiza sobre la protección de las especies, en este caso combinando la aplicación de la Directiva sobre los hábitats y la Directiva sobre las aves. El origen de esta sentencia radica en la impugnación por parte de varias asociaciones y un gran número de particulares griegos de una Orden Minis-

terial de 2012, al entender que las medidas de protección previstas en ella se refieren únicamente a las «especies que han motivado la clasificación de un área como zona de protección especial (ZPE)», cuando cumplan los criterios numéricos establecidos en el anexo A del artículo 14 de la Orden Ministerial, lo cual es contrario al artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves, la cual condiciona la concesión de la protección prevista en ella a que las especies estén incluidas en el anexo I de la Directiva, y no a su inclusión en una lista elaborada a nivel nacional. Además consideran que la Orden Ministerial no proteger todas las especies de aves contempladas en el anexo I de la Directiva sobre las aves ni las aves migratorias cuya llegada a cada ZPE sea regular.

El TJUE en su sentencia recuerda el ámbito de aplicación de la Directiva sobre las aves a todas las aves silvestres que habitan normalmente en el territorio europeo, mientras que su artículo 4 impone a los Estados la obligación de clasificar ZPE para especies concretas (las del anexo I y especies migratorias regulares) y aplicar medidas especiales para su conservación. En las ZPE se deben incluir tanto medidas preventivas, para evitar daños o perturbaciones, como medidas positivas para mantener o mejorar los hábitats. De forma complementaria, el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats exige medidas para evitar el deterioro de los hábitats y alteraciones significativas de las especies que motivaron la designación de la zona. Conforme a ello, no puede llevarse a cabo una interpretación que limite la protección solo a las especies que motivaron la designación de la ZPE (si bien podrá priorizarse su protección), ya que esto impediría proteger otras especies presentes en la zona, lo cual contradice el objetivo general de conservación de la Directiva sobre las aves, que protege todas las especies silvestres presentes. En consecuencia, el TJUE afirma que el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva sobre las aves y el artículo 6, apartados 2 a 4, de la Directiva sobre los hábitats deben interpretarse en el sentido de que obligan a los Estados miembros a definir para cada ZPE, de forma individual, objetivos y medidas de conservación relativos a todas las especies protegidas presentes en la zona, incluyendo tanto las especies que motivaron su designación como otras especies protegidas presentes en cantidades significativas. De esta manera se garantiza que todas las especies protegidas puedan beneficiarse del régimen de protección específico y reforzado previsto, asegurando la eficacia y coherencia de la red Natura 2000.

Por otro lado, el TJUE aclara que la obligación de realizar evaluaciones ambientales según la Directiva 2011/92 no afecta ni limi-

ta las obligaciones de conservación impuestas por las Directivas sobre las aves y los hábitats.

Además de las especies que requieren protección, como el lobo o determinadas aves silvestres, existen especies exóticas invasoras, que exigen a los Estados miembros adoptar medidas para su vigilancia y control de su propagación. Estas especies están reguladas por el Reglamento (UE) núm. 1143/2014, de 22 de octubre de 2014, sobre la prevención y la gestión de la introducción y propagación de especies exóticas invasoras. Este Reglamento establece en su artículo 14, apartados 1 y 2 la obligación de establecer un sistema de vigilancia de las especies exóticas invasoras preocupantes para la UE, y en su artículo 13, apartados 2 y 5, la obligación de elaborar y aplicar un plan de acción único o un conjunto de planes de acción, así como de transmitir dicho plan o planes de acción a la Comisión Europea sin demora. Sin embargo, en su sentencia de 14 de noviembre de 2014 (C-165/23, ECLI: EU: C:2024:958) el TJUE considera que Bulgaria ha incumplido dichas obligaciones. En esta sentencia el Tribunal reitera su consolidada doctrina según la cual el cumplimiento debe evaluarse en función de la situación al final del plazo fijado por la Comisión, sin considerar medidas tomadas después. En ese momento Bulgaria no había adoptado ni transmitido los planes requeridos a tiempo, situación que permaneció invariable en el momento de la demanda. Por su parte, este Estado miembro alega que sí había llevado a cabo diversas actuaciones como el registro parcial de especies exóticas invasoras, la realización de estudios científicos y colaboraciones con institutos académicos o la participación en proyectos de la UE (como «Biodiversa+»). Además afirmó que el número de especies exóticas invasoras en su territorio es bajo (14 de 88 especies preocupantes de la UE) e invocó el principio de cooperación leal y los esfuerzos continuos de mejora del sistema. Pese a todo ello, el TJUE recuerda que las acciones preparatorias y otras medidas generales sobre biodiversidad no suplen las obligaciones específicas establecidas en el Reglamento, por lo que condena a este Estado miembro por incumplimiento de dichas obligaciones.

Para conseguir la adecuada protección de las especies es conveniente, como hemos visto, delimitar los conceptos y establecer el alcance del Derecho de la Unión y, más especialmente, de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. Sin embargo, en ocasiones la Comisión puede considerar que un Estado miembro no cumple con las obligaciones derivadas de dichas normas en cuyo caso, conforme a lo establecido en el artículo 258 del TFUE, permitirá al Estado miembro en cuestión presentar sus observaciones y, ateniéndolo a éstas, emitirá un dictamen motivado al respecto. En el supuesto

de que el Estado miembro no se atenga a lo establecido en el dictamen de la Comisión, ésta podrá recurrir al TJUE con la finalidad de declare el incumplimiento de los preceptos de que se trate. Conforme a esta forma de proceder, cada año el TJUE condena a algún Estado por el incumplimiento de alguna disposición de las Directivas sobre los hábitats y sobre las aves. En esta ocasión las condenas en relación a la primera de ellas han recaído en la República Federal de Alemania y la República de Bulgaria, mientras que en relación a la segunda ha declarado el incumplimiento por parte de Malta.

En el caso de Alemania, se trata de la sentencia de 14 de noviembre de 2024 (C-47/23, ECLI: EU: C:2024:954), en la cual se declara el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, al no haber adoptado, de manera general y sistemática, las medidas apropiadas para evitar el deterioro de los tipos de hábitats 6510 (prados pobres de siega de baja altitud) y 6520 (prados de siega de montaña) protegidos por la Red Natura 2000, recogidos en el anexo I de la mencionada Directiva sobre los hábitats, en su versión modificada, en los lugares designados para ellos.

La sentencia de Bulgaria, es de 20 de junio de 2024 (C-85/22, ECLI: EU: C:2024:535) y en ella el TJUE declara un incumplimiento parcial ya que falta prueba suficiente para decretar el incumplimiento de todos los aspectos alegados por la Comisión. En todo caso el TJUE sí establece el incumplido de las obligaciones de este Estado miembro en relación con artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats, ya que Bulgaria no ha designado, lo antes posible ni dentro del plazo máximo de seis años, zonas especiales de conservación para 194 de los 229 lugares de importancia comunitaria que figuran en las listas adoptadas por la Comisión Europea para tres regiones biogeográficas: Región alpina (según Decisión 2009/91/CE), Región del mar Negro (según Decisión 2009/92/CE) y Región continental (según Decisiones 2009/93/CE y 2013/23/UE).

Junto a las anteriores, el TJUE, en su sentencia de 19 de septiembre de 2024 (C-23/23, ECLI: EU: C:2024:760), declara que Malta ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 8, apartado 1, de la Directiva sobre las aves, en relación con el artículo 9, apartado 1, de la misma Directiva, al haber adoptado un régimen de excepciones que permite la captura de ejemplares vivos de siete especies de fringílidos silvestres, esto es, el pinzón vulgar (*Fringilla coelebs*), el pardillo común (*Carduelis cannabina*), el jilguero europeo (*Carduelis carduelis*), el verderón común (*Carduelis chloris*), el picogordo común

(*Coccothraustes coccothraustes*), el serín verdecillo (*Serinus serinus*) y el jilguero lúgano (*Carduelis spinus*).

### **3. DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE «PLANES Y PROGRAMAS» VINCULADO A LA NECESIDAD DE LLEVAR A CABO EVALUACIONES AMBIENTALES**

Uno de los aspectos frecuentemente analizados por el TJUE consiste en determinar si ciertos actos o normas se encuentran comprendidos dentro del concepto de «planes y programas», definido en el artículo 2 de la Directiva 2001/42/CE, 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) y que, por tanto, deben someterse al procedimiento de evaluación ambiental establecido en su artículo 3. Durante el presente año, el TJUE ha dictado dos sentencias sobre esta cuestión.

La primera de ellas es la sentencia de 4 de octubre de 2024 (C-727/22, ECLI: EU: C:2024:825) y la duda se plantea sobre la naturaleza de una decisión dictada por el Gobierno irlandés relativa a la adopción de un marco nacional de planificación y un plan de desarrollo nacional. El Tribunal recuerda que, conforme al artículo 2 de la Directiva EAE, se entenderán por planes y programas aquellos «cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.» En este caso se trataba de dos documentos estratégicos adoptados por el Gobierno irlandés en 2018 e integrados en el *Project Ireland 2040*. Por un lado, el *National Planning Framework* (NPF), marco nacional de planificación para el desarrollo y uso del suelo, con objetivos nacionales y principios clave, pero sin detalles específicos para cada región. Por otro lado, el *National Development Plan* (NDP), estrategia de inversión pública a diez años, con financiación para infraestructuras, pero sin cuestiones de planificación urbana. *Friends of the Irish Environment CLG*, una organización no gubernamental que opera en el sector del medio ambiente, impugnó la validez del NPF y NDP, alegando incumplimiento de la Directiva EAE ya que no se evaluaron adecuadamente las alternativas razonables. Los tribunales irlandeses rechazaron la demanda, y el caso llegó al Tribunal Supremo de Irlanda, que planteó cuestiones prejudiciales al TJUE.

En su análisis, el TJUE considera que tanto el NPF como el NDP fueron adoptados únicamente con base en el artículo 28.2 de la Constitución irlandesa (que establece que el poder ejecutivo será ejercido por el Gobierno), pero sin que exista una norma legal específica que exija o regule su adopción. El artículo 2 de la Directiva EAE debe interpretarse en sentido estricto, por lo que ni el NPF ni el NDP pueden considerarse un plan o programa en el sentido de la misma, así que tampoco debían someterse al procedimiento y requisitos establecidos en la evaluación ambiental de la Directiva, aunque puedan influir en autorizaciones futuras y en proyectos sujetos a evaluación ambiental.

La segunda sentencia sobre la delimitación del concepto de planes y programas de la Directiva EAE se dictó el 17 de octubre de 2024 (C-461/23, ECLI: EU: C:2024:902). En este caso lo que se analiza es la naturaleza de un reglamento aprobado por la Comarca de Osnabrück (Alemania) relativo a la designación del área de protección paisajística «Arroyos de Artland» como elemento esencial de un lugar Natura 2000, en el cual se establecen prohibiciones y excepciones para ciertas actividades humanas, como la pesca, la agricultura, la silvicultura o ciertas medidas de mantenimiento de las aguas, con el fin de evitar un perjuicio desproporcionado a los derechos de los propietarios y de los derechohabientes afectados por la protección de dicho lugar.

Para responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, el TJUE analiza de forma conjunta el artículo 3.2, letra b) de la Directiva EAE y el artículo 6.3 de la Directiva sobre los hábitats. Así, el Tribunal considera que las disposiciones de un acto de designación de un lugar como zona especial de conservación mediante las cuales el Estado miembro de que se trate pretenda establecer tal régimen jurídico tienen «relación directa con la gestión del lugar o son necesarias para la misma». Por lo tanto, un reglamento como el de este caso no está comprendido en el concepto de «planes y programas» a efectos de la Directiva EAE, para los que es obligatoria una evaluación ambiental.

#### **4. CAMBIO DE CONDICIONES EN EL USO DE ENERGÍA DE FUENTES RENOVABLES Y FORMA DE MEDIRLA A EFECTOS FISCALES**

El fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y las medidas adoptadas por diversos Estados miembros para promoverlas, sobre todo cuando posteriormente han adoptado

medidas que adaptan el marco jurídico inicial, ha motivado varios pronunciamientos del TJUE relativos a la interpretación de las directivas aplicables. Así, durante 2024 este Tribunal ha dictado dos sentencias sobre la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE [esta directiva ha sido derogada por la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables].

La primera de esas sentencias, de 27 de junio de 2024 (C-148/23, ECLI: EU: C:2024:555), tiene como origen el recurso planteado por veintiuna empresas propietarias de instalaciones de energía renovable (no fotovoltaica) en Italia, acogidas al sistema de certificados verdes, contra la sustitución de un sistema de apoyo a los productores de dicha energía eléctrica por otro que les obliga a celebrar un convenio con el Gestor de Servicios Energéticos (GSE). Esta obligación está vinculada a la posibilidad de acogerse a un nuevo sistema de tarifas de recompra incentivadoras, establecido por el Decreto Legislativo núm. 28/2011 y una Orden Ministerial de 2012. Inicialmente, el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio (Italia) estimó su recurso al considerar que la obligación contractual solo se aplicaba a instalaciones puestas en funcionamiento después del 31 de diciembre de 2012, no a las ya existentes. Sin embargo, en apelación, el Consejo de Estado italiano sostuvo que la obligación contractual era válida para todas las instalaciones, independientemente de la fecha de inicio de operaciones. No obstante, el Consejo de Estado dudaba sobre si esa obligación podía vulnerar los artículos 1 y 3 de la Directiva 2009/28, en relación con sus considerandos 8, 14 y 25, especialmente a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, entre otros aspectos, porque el nuevo sistema no se limita a un cálculo tarifario, sino que añade obligaciones como la instalación de nuevos equipos, restricciones a la cesión de créditos, y derechos de rescisión unilateral por parte del GSE.

El TJUE, tras analizar los preceptos aplicables y las circunstancias del presente supuesto y recordar la doctrina ya fijada en su reiterada jurisprudencia, concluye que la nueva regulación italiana sí es compatible con el Derecho de la Unión. A esta conclusión se llega por la combinación de tres elementos esenciales. Por un lado, la normativa italiana respeta los principios de seguridad jurídica,

ya que fue clara y previsible: el cambio fue progresivo, anunciado con tiempo suficiente, no fue arbitrario y la obligación de celebrar un convenio con el GSE estaba recogida explícitamente en la normativa. Además, se protege la confianza legítima, ya que no se ofrecieron promesas ni garantías explícitas de mantener el sistema de certificados verdes, los operadores diligentes podían prever el cambio, dada la propia estructura de la Directiva 2009/28, y no puede existir una expectativa legítima de que no se impongan nuevas condiciones (como ocurre con la obligación de celebrar un convenio con el GSE). Así, se constata cómo los nuevos criterios fueron adoptados de forma previsible y transparente. Por otro lado, el nuevo sistema no impide el cumplimiento de los objetivos de la Directiva 2009/28, impuestos para los Estados miembros en materia de energía renovable. Como es sabido, los Estados conservan un margen de apreciación para decidir cómo alcanzar los objetivos fijados en la Directiva, en el marco del principio de subsidiariedad, por lo que están capacitados para modificar o suprimir sistemas de apoyo si ello no impide alcanzar los objetivos.

La segunda sentencia sobre esta materia es de 29 de julio de 2024 (C-624/22, ECLI: EU: C:2024:640). Este caso versa sobre un impuesto francés (TIRIB) establecido para fomentar la incorporación de biocarburantes para transporte, ya que su importe se reduce según el porcentaje de biocarburantes incorporados en el carburante. Tal y como se explica en el apartado 26 de la sentencia:

«Este impuesto se calcula sobre la base del volumen total de las gasolinas y de los gasóleos que los sujetos pasivos despachan a consumo durante el año natural, al que se aplica una tarifa expresada en euros por hectolitro. Posteriormente, se aplica al resultado de esa base imponible un coeficiente igual a la diferencia entre el porcentaje nacional objetivo de incorporación de energía renovable en los transportes y la proporción de energía renovable presente en el volumen total de los carburantes considerados. De ello resulta que el importe del TIRIB disminuye proporcionalmente a medida que aumenta la proporción de biocarburantes presente en los productos incluidos en la base imponible de dicho impuesto, hasta llegar a ser cero si esa proporción es superior o igual al porcentaje nacional objetivo.»

En 2020 el Ministro Delegado francés adoptó una circular ministerial por la cual, para determinar el contenido real en biocarburantes de los combustibles y calcular así el TIRIB correspondiente, obliga a realizar un ensayo físico en laboratorio mediante el uso de carbono radioactivo (también denominado carbono 14) de una muestra de dichos combustibles, porque se entiende que se trata del único método que en la actualidad permite medir el conte-

nido real en moléculas denominadas «biogénicas» de carburantes producidos según la técnica de coprocesamiento (como los AVH). BP France recurrió la mencionada Circular ante el Consejo de Estado (actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) ya que entiende que no se tienen en cuenta los objetivos perseguidos por los artículos 17 y 18 de la Directiva 2009/28 y por los artículos 28 a 30 de la Directiva 2018/2001, ya que obliga a los agentes económicos a demostrar el cumplimiento de unos criterios de sostenibilidad distintos de los establecidos en esos artículos. Además alega que la refinería de la que proceden los carburantes controvertidos en el litigio principal (ubicada en España) forma parte de un régimen voluntario reconocido por la Comisión como un régimen completo en virtud del artículo 18, apartado 4, de la Directiva 2009/28. Por este motivo, considera que este método es suficiente para conocer, a los efectos de calcular el TIRIB, la cantidad de moléculas «biogénicas» contenida en los carburantes que esa sociedad recibe en el primer depósito fiscal de almacenamiento, a donde llegan los carburantes en Francia antes de ser despachados a consumo.

Tras analizar los artículos controvertidos, el TJUE concluye que los artículos 17 y 18 de la Directiva 2009/28, así como los artículos 29 y 30 de la Directiva 2018/2001, se refieren exclusivamente a la verificación de la sostenibilidad de las materias primas y de los biocarburantes, incluidas sus mezclas, y no a la determinación de la proporción de energía renovable contenida en los carburantes obtenidos mediante la técnica del coprocesamiento. Por lo tanto, estos preceptos son compatibles con la exigencia por parte de un Estado miembro de la realización de pruebas físicas, como el análisis con carbono radioactivo de este supuesto, para verificar el contenido real renovable de los carburantes en el momento de su entrada en el primer depósito fiscal, independientemente de que hayan sido producidos conforme a un régimen voluntario de seguimiento basado en el balance de masa, reconocido por la Comisión Europea.

No obstante, la interpretación del artículo 34 del TFUE sí se opone a este tipo de normativa nacional. Según afirma el TJUE, la exigencia de este tipo de pruebas físicas resulta contraria al Derecho de la Unión cuando dicha obligación no se aplica a los carburantes producidos en el propio Estado miembro y, además, las autoridades fiscales de ese mismo Estado aceptan métodos de cálculo alternativos –basados en promedios mensuales– para determinar el contenido de biocarburantes en otros supuestos similares. Esta diferencia de trato constituye, por tanto, una restricción injustificada a la libre circulación de mercancías.

## 5. LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE, EL AGUA Y EL SUELO

Otro ámbito material importante sobre el que se pronuncia cada año el TJUE es el de la contaminación, afrontado desde una perspectiva variada. Por un lado, se han dictado dos sentencias interpretativas 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). Además, otra sentencia relativa a 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 GEI). Por otro lado, las resoluciones de cuatro recursos de incumplimiento relativos a las directivas 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura; 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos; y 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas. A continuación, se analizan los aspectos más relevantes de cada una de ellas.

La primera de las sentencias que considero relevante es la dictada por el TJUE el 22 de febrero de 2024 (C-311/22, ECLI: EU:C:2024:145) en el marco de un litigio entre el Ministerio Fiscal de Dinamarca y la sociedad *Moesgaard Meat* 2012 A/S por la explotación de un matadero que producía canales de cerdo, es decir, cuerpos de cerdo sacrificados, en una cantidad superior a 50 toneladas por día, lo que podía causar daños al medio ambiente, entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2016 sin disponer de autorización medioambiental. El cálculo de dicha producción diaria media se basaba en las cifras de producción declaradas por la sociedad a la autoridad competente, conforme al Decreto sobre la Tasa por Producción en relación con el Sacrificio y la Exportación de Cerdos, según el cual los formularios debían cumplimentarse con la mención relativa al «peso en el momento del sacrificio». Además, tal y como se explica en el apartado 27 de la sentencia, «a efectos de ese mismo cálculo, solo se tuvieron en cuenta los “días de sacrificio”, con exclusión de los días en que la actividad del matadero se limitaba a la recepción de los animales, su puesta en un establo y su preparación para el sacrificio o a la finalización del tratamiento de los animales sacrificados, en particular separando el

pescuezo y la cabeza del animal cuando estaba refrigerado y preparándolo para la recogida».

Tras la interposición de un recurso de casación ante el Tribunal Supremo danés contra la sentencia que condenaba a la sociedad, éste plantea al TJUE diversas cuestiones sobre la interpretación de la Directiva 2010/75 y más específicamente sobre los conceptos de «producción de canales», el número de días de producción incluidos en la capacidad «por día» y la forma de calcular la «capacidad» del matadero.

El TJUE concluye, por un lado, que «a efectos del cálculo de la capacidad de producción de canales de cerdo de un matadero, debe tomarse en consideración el peso de los cerdos sacrificados, sanguinarios y eviscerados, sin la lengua, las cerdas (*sic.*), las pezuñas, los órganos genitales, la manteca, los riñones y el diafragma» (apartado 52). Por otro lado (apartado 62), la capacidad de producción diaria de canales de un matadero se debe calcular a partir de los volúmenes de la producción efectiva mensual de dicho matadero, incluyendo, tanto los días en que se sacrifican los animales, como aquellos en que se llevan a cabo otras fases de la producción de canales. Sin embargo, no deberán considerarse, en este contexto, las posibles restricciones físicas, técnicas o jurídicas que puedan limitar la capacidad de producción del matadero.

La segunda sentencia es de 25 de junio de 2024 (C-626/22, ECLI: EU: C:2024:542) y analiza un supuesto que ya fue objeto de un pronunciamiento por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, de 24 de enero de 2019, el cual declaró que la República italiana había vulnerado el artículo 8, relativo al derecho a la inviolabilidad del domicilio, del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta sentencia del TJUE trae causa de una acción colectiva interpuesta ante el Tribunal de Milán (Italia), órgano jurisdiccional remitente, para proteger los derechos a la salud, a la serenidad y a la tranquilidad en el desarrollo de la vida y a un clima habitable de unos 300.000 habitantes del municipio de Tarento y de los municipios limítrofes. Según ellos, estos derechos se ven gravemente afectados por la contaminación generada por las emisiones procedentes de las actividades de la fábrica siderúrgica Ilva. Cabe destacar, como se recoge en el apartado 38 de la sentencia, que «los demandantes en el litigio principal basan sus alegaciones en evaluaciones de los daños sanitarios realizadas durante los años 2017, 2018 y 2021, que demuestran la existencia de un nexo causal entre la alteración del estado de salud de los habitantes de la región de Tarento y las emisiones de la

fábrica Ilva, especialmente por lo que se refiere a las partículas PM10 [...] y el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) de origen industrial.»

Además, aportan el «Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible» del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 12 de enero de 2022, en el que la aglomeración de Tarento figura en la lista de las «zonas de sacrificio». Esto significa que es una zona caracterizada por niveles extremos de polución y contaminación por sustancias tóxicas, cuyas consecuencias afectan especialmente a poblaciones vulnerables y marginadas en términos de salud, derechos humanos y medio ambiente.

En esta sentencia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desarrolla su consolidada jurisprudencia relativa a la interpretación amplia del concepto de contaminación, que comprende no solo los daños causados o que puedan causarse al medio ambiente, sino también las repercusiones sobre la salud humana. En este contexto, el Tribunal reafirma la obligación de los Estados miembros de garantizar que la evaluación previa de los posibles efectos de la actividad de una instalación, tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas, se integre plenamente en los procedimientos de concesión y revisión del permiso de explotación, de conformidad con lo establecido en la Directiva 2010/75.

Además, en el marco de la expedición o revisión del permiso de explotación de una instalación, la autoridad competente está obligada a tener en cuenta no solo las sustancias contaminantes que previsiblemente puedan emitirse en función de la naturaleza y del tipo de actividad industrial, sino también todas aquellas cuya emisión por la instalación esté científicamente reconocida como potencialmente nociva, incluso si dichas sustancias no fueron objeto de evaluación en el procedimiento de autorización inicial.

Finalmente, el Tribunal concluye que la Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permita conceder prórrogas sucesivas al operador de una instalación para el cumplimiento de las medidas de protección del medio ambiente y de la salud humana previstas en el permiso de explotación, aun cuando existan riesgos graves y significativos para la integridad del medio ambiente y la salud de las personas. En tales circunstancias, y conforme a lo dispuesto en el artículo 8, apartado 2, párrafo segundo, de la citada Directiva, la autoridad competente está obligada a ordenar la suspensión del funcionamiento de la instalación afectada.

La tercera sentencia que quiero reseñar es de 6 de junio de 2024 (C-166/23, ECLI: EU: C:2024:465) y versa sobre el régimen para el comercio de derechos de emisión de los gases de efecto invernadero (GEI) y, más específicamente, sobre la posible exclusión, de su ámbito de aplicación, de las unidades de incineración de residuos peligrosos o de residuos urbanos. El origen de esta sentencia es la actividad realizada por Nouryon, una empresa química sueca, autorizada para fabricar productos químicos, en cuyo proceso genera residuos peligrosos en sus aguas residuales. Según la autorización, debe tratar estas aguas en un incinerador autorizado, ubicado dentro de su instalación en *Stenungsund*. Este incinerador quema unas 40.000 toneladas de aguas residuales al año, utilizando gas combustible para mantener la combustión, y emite GEI. Sin embargo, el incinerador mencionado no estaba incluido en el plan oficial de seguimiento de emisiones de la instalación, por lo que la Agencia de Protección del Medio Ambiente ordenó a Nouryon incluirlo y obtener la autorización correspondiente para las emisiones de GEI. Nouryon recurrió esa imposición alegando que, según la Directiva 2003/87 los incineradores de residuos peligrosos están excluidos de dicho régimen, aunque formen parte de una instalación autorizada. El tribunal de primera instancia sueco dio la razón a Nouryon, pero la Agencia apeló. El tribunal de apelación planteó al TJUE si la excepción para incineradores de residuos peligrosos en la Directiva se aplica automáticamente a todas las unidades de incineración o si depende de la finalidad principal de la unidad, cuáles son los requisitos para considerar una unidad como parte integrada de la instalación.

Tras el análisis de los preceptos aplicables y, especialmente, la excepción establecida en el punto 5 del anexo I de la Directiva 2003/87, según la cual las unidades de incineración de residuos peligrosos o urbanos están excluidas de la obligación de permiso, incluso si la instalación supera el umbral de capacidad, el TJUE concluye que todas las unidades de incineración de residuos peligrosos o urbanos están excluidas del ámbito de la Directiva, incluso si están integradas en instalaciones sujetas al régimen de emisiones GEI, siempre que solo incineren otros residuos de forma marginal. De esta manera, el TJUE rechaza la interpretación de la Comisión Europea que pretendía aplicar la excepción del punto 5 del anexo I exclusivamente en los supuestos en los que la unidad no esté integrada en una instalación sujeta al régimen de comercio de derechos de emisión y si la incineración es su finalidad principal. Esta interpretación del TJUE es coherente con la política de la

UE orientada a no obstaculizar la eliminación de residuos peligrosos mediante incineración y evitar un derroche energético.

Junto a las tres sentencias anteriores, en las cuales el TJUE aclara la interpretación de determinados preceptos para mejorar la aplicación de las directivas, este Tribunal ha condenado a cuatro Estados miembros por incumplimientos relacionados con la contaminación. En primer lugar quiero mencionar la condena al Reino de España por el incumplimiento de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias en ocho comunidades autónomas. Se trata de la sentencia de 14 de marzo de 2024 (C-576/22, ECLI: EU: C:2024:227). En esencia, la condena radica en tres incumplimientos distintos (algunos de ellos concurrentes en una misma comunidad autónoma). Estos son, por un lado, no designar como zonas vulnerables aquellas áreas de captación de aguas superficiales o subterráneas relevantes en relación con determinados puntos de medición contaminados, en 3 de 7 de las designadas por la Comisión: Illes Balears, Comunidad de Madrid y Comunitat Valenciana. Por otro lado, no establecer todas las medidas obligatorias necesarias en los programas de acción en Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Comunidad de Madrid. Y, finalmente, no adoptar las medidas adicionales o acciones reforzadas requeridas en relación con la contaminación por nitratos en Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Región de Murcia. Es bien conocida la complejidad de combatir la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrícolas, pero resulta necesario adoptar medidas adicionales para lograr el cumplimiento de la Directiva en todos los ámbitos mencionados.

Además de la condena al Reino de España, como suele ser habitual, el TJUE también ha condenado a otros tres Estados miembros por incumplimiento de las directivas de vertido de residuos (el año pasado condenó a Rumanía por incumplimiento de una sentencia previa) y de tratamiento de aguas residuales urbanas (el año pasado condenó a Eslovenia y Hungría).

La sentencia de 12 de septiembre de 2014 (C-341/23, ECLI: EU: C:2024:740) condena a Eslovaquia por incumplir el artículo 14, letras a) y b) de la Directiva de vertido de residuos, ya que no ha adoptado las medidas necesarias para que se presenten los planes de acondicionamiento y todas las medidas correctoras de 11 emplazamientos para su aprobación, a fin de que se adopten decisiones definitivas sobre la continuación de su explotación basadas en el correspondiente plan de acondicionamiento o, en su defecto,

se proceda a su clausura en el plazo más breve posible. Además le condena por no haber adoptado las medidas necesarias para que se proceda a la clausura en el plazo más breve posible de otros diez emplazamientos.

En relación con la Directiva 91/271 de tratamiento de aguas residuales urbanas, el TJUE vuelve a condenar a dos Estados. Este año fueron Francia, en la sentencia de 4 de octubre de 2024 (C-268/23, ECLI: EU: C:2024:864), y quince días más tarde Malta, en la sentencia de 17 de octubre de 2024 (C-304/23, ECLI: EU: C:2024:906). En ambos casos los preceptos de la Directiva 91/271 vulnerados fueron los mismos: artículo 4, relativo al tratamiento secundario o equivalente, antes de verterse, de las aguas residuales urbanas que entren en los sistemas colectores; artículo 5, el cual exige un tratamiento más riguroso en las zonas sensibles; artículo 10, relativo a la necesidad de rendimiento suficiente de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas, y el artículo 15, el cual establece la obligación de que las autoridades competentes u organismos correspondientes controlen la conformidad de los vertidos. En el caso de Francia, el TJUE declara el incumplimiento de los artículos 4, 10 y 15 de la Directiva en 78 aglomeraciones urbanas, añadiendo la infracción del artículo 5 en otras 10. En su defensa, Francia había alegado que hubo retrasos en la comunicación de ciertos datos y en la realización de muestreos debido a la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la Comisión y el TJUE consideran que estas excusas no pueden ser atendidas, porque las muestras para evaluar el cumplimiento se recogieron después de la fecha límite fijada (15 de septiembre de 2020) y no se respetaron los plazos previstos en la Directiva. En el caso de Malta se declara el incumplimiento de los artículos 4, 10 y 15 en dos aglomeraciones urbanas: Malta Sur y Malta Norte, a lo que se une la vulneración del artículo 5 en Malta norte. En este caso, Malta alegó, por un lado, que cumplirían en su totalidad en 2025-2026, por lo que el TJUE entiende que está claro el incumplimiento en la actualidad. Además, este Tribunal rechaza el argumento de la sobrecarga de las instalaciones causada por la entrada ilegal de residuos agrícolas como justificación de la infracción.

## **6. LA JUSTA MEDIDA EN LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS**

En 2024, el TJUE se ha pronunciado en dos ocasiones sobre la correcta interpretación de la Directiva 2000/60/CE marco del agua.

Considero que estas resoluciones representan una búsqueda de la justa medida en la protección de la calidad de las aguas porque, como vamos a ver, si bien en ambas se intenta prevenir el deterioro del estado de las masas de agua superficial y también en ambos casos se aplican a un lago, en el segundo de los casos el TJUE considera que no son aplicables determinados preceptos de la Directiva 2000/60.

La primera de estas sentencias es de 21 de marzo de 2024 (C-671/22, ECLI: EU: C:2024:256). La demandante en el litigio principal solicitó autorización para construir un cobertizo para embarcaciones de un tamaño de 7 m x 8,5 m en el lago *Weißensee* (Austria), el cual es de origen natural y está ubicado en el estado federado de Carintia. La autoridad administrativa competente rechazó la solicitud, denegación que fue recurrida ante el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Carintia y, tras la confirmación por éste de la resolución denegatoria, en casación ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo austriaco.

A juicio del Tribunal Regional, si bien todos los indicadores de calidad hidromorfológicos y fisicoquímicos, así como los indicadores de calidad biológica «fitoplancton» y «macrófitos», se encontraban en un estado muy bueno, el estado general de las aguas superficiales del lago era «deficiente» debido al indicador de calidad biológica «fauna ictiológica». Este mismo tribunal considera que el estado de ese último indicador es el resultado de una mala gestión de los recursos pesqueros, ya que, según el censo actual de las poblaciones piscícolas, se comprobó que únicamente se encontraban presentes seis de las ocho especies iniciales de peces, mientras que se habían introducido nueve especies exógenas de peces. Conforme a ello, la obligación de mejorar el estado de las aguas superficiales y de alcanzar un buen estado de éstas establecido en la Directiva 2000/60, obliga a denegar la autorización de la construcción del cobertizo para embarcaciones cerca de las orillas del lago. Esto es así, siempre según el Tribunal Regional, puesto que, aunque la mencionada construcción no supondrá un cambio en el estado general de las aguas del lago, tampoco contribuirá a mejorar el estado de sus aguas superficiales, ya que podría afectar a los hábitats naturales de desove existentes.

Frente a esta interpretación, el Tribunal Supremo, con apoyo en la jurisprudencia previa del TJUE, considera que la Directiva solo obliga a denegar la autorización para los proyectos que puedan provocar el deterioro del estado de una masa de agua superficial o aquellos que pongan en peligro el logro de un buen estado de las aguas superficiales o de un buen potencial ecológico y un buen

estado químico de dichas aguas. En este sentido, duda sobre la interpretación del punto 1.2.2 del anexo V de la Directiva 2000/60, por lo que pide al TJUE que aclare si para evaluar el estado ecológico de un lago –y especialmente de la fauna ictiológica– se deben considerar solo las alteraciones causadas por la actividad humana sobre los indicadores fisicoquímicos o hidromorfológicos, o también aquellas que no son consecuencia directa de actividades humanas, como las medidas de gestión de los recursos pesqueros. Junto a ello, pregunta si el indicador «fauna ictiológica» puede clasificarse en todos los niveles, en cuyo caso son pertinentes todas las causas de la desviación del «muy buen estado» ecológico o si, por el contrario, solo puede clasificarse, en el mejor de los casos, en el nivel «deficiente».

El TJUE, conforme a su reiterada jurisprudencia, concluye que el punto 1.2.2 del anexo V de la Directiva 2000/60 debe interpretarse considerando cualquier perturbación causada por actividades humanas, incluyendo modificaciones que afecten la composición y abundancia de las especies de peces, y que todas estas perturbaciones son relevantes para clasificar el estado ecológico de la fauna ictiológica. Esta interpretación se basa en el contexto y los objetivos de la Directiva, cuyo propósito es proteger y mejorar el estado de las aguas superficiales, evitando un enfoque restrictivo que podría ignorar ciertos impactos humanos y perjudicar la protección ambiental. Por tanto, todas las causas antropogénicas de alteraciones en la fauna ictiológica deben ser tomadas en cuenta para garantizar la correcta evaluación y conservación del estado ecológico de las masas de agua.

También se pronuncia sobre la interpretación de la Directiva 2000/60 la sentencia del TJUE de 25 de abril de 2024 (C-301/22, ECLI: EU: C:2024:347). Esta sentencia tiene como origen el recurso por parte de un particular ante el Tribunal Superior de Irlanda respecto de la autorización para extraer agua del *Loch an Mhuilinn*, un lago interior privado sin mareas, de 0,083 km<sup>2</sup>, situado en la isla de Gorumna (condado de Galway, Irlanda), y trasladarla a cuatro explotaciones de una empresa italiana con la finalidad de bañar con esa agua dulce los salmones enfermos, de forma que se libraran de la enfermedad branquial amebiana y de los piojos de mar. La forma de extracción de las aguas era el bombeo a través de una tubería un máximo de 4 680 m<sup>3</sup> de agua por semana y, más específicamente, se pretendía extraer a razón de cuatro horas diarias durante un período no superior a cuatro días por semana, a lo largo de un máximo de veintidós semanas anuales, del mes de mayo al mes de septiembre. El Tribunal Superior irlandés anuló dicha autorización

al considerar que se había incumplido la Directiva 2000/60 puesto que la Agencia de Protección del Medio Ambiente no había clasificado el lago en un estado específico, tras una evaluación precisa y una supervisión, de forma que fuera imposible evaluar si las obras propuestas eran conformes con el artículo 4, apartado 1, de la mencionada Directiva. Por su parte, la Agencia explicó que la escasa dimensión del lago y su ubicación fuera de una zona protegida lo excluyen del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/60. En este contexto, el Tribunal Superior irlandés se plantea, en esencia, si los Estados miembros están obligados a caracterizar y posteriormente clasificar todas las masas de agua, independientemente de su tamaño, lo cual incluiría los lagos con una superficie inferior a los 0,5 km<sup>2</sup>, si esta caracterización y clasificación deben ser previas a la autorización de proyectos de desarrollo o, en el caso de que estas masas de agua estén excluidas, qué obligaciones incumbirían a la autoridad competente para decidir sobre una solicitud de autorización como la de este supuesto.

El TJUE recuerda su jurisprudencia constante sobre las obligaciones derivadas de la Directiva 2000/60 y reitera la inaplicación de las obligaciones de efectuar, en cada demarcación hidrográfica, un análisis de las características de la demarcación y, por otro lado, de la obligación de establecer programas de seguimiento del estado de las aguas con objeto de obtener una visión coherente y completa del estado de las aguas en cada demarcación hidrográfica en los supuestos como el lago en cuestión, puesto que su superficie no alcanza el umbral previsto en la Directiva (0,5 km<sup>2</sup>). Junto a ello, el TJUE reitera, en el caso de proyectos que pudieran afectar a la calidad de las aguas superficiales, la necesidad de analizar y garantizar debidamente que no deteriorarán el estado del conjunto de las aguas y que son compatibles con el correspondiente plan hidrológico.

Al margen de las dos sentencias dirigidas a aclarar la interpretación de la Directiva 2000/60, el 19 de diciembre de 2024 el TJUE dictó una sentencia sobre la política pesquera común (C-392/23, ECLI: EU: C:2024:1052). En ella responde a la cuestión prejudicial presentada en el contexto de un litigio entre Rustrans SRL y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Pesca, Autoridad de Gestión del Programa Operativo Marítimo y de Pesca (POPAM) rumano en relación con la legalidad de un acto administrativo por el que este constató una serie de irregularidades que afectaban al proyecto de financiación del que se benefició Rustrans y redujo el importe de la ayuda financiera concedida a esta mediante el establecimiento de un crédito presupuestario. Rustrans

pretendía mejorar su competitividad aumentando su capacidad de producción y optimizando los costes de producción mediante la adquisición de equipos tecnológicos y material de vanguardia específicos para su centro acuícola. A cambio se comprometió a aportar, en concepto de cofinanciación subvencionable en especie, un terreno y las construcciones situadas sobre éste, entre ellas una piscifactoría. Ante las irregularidades que tuvieron lugar se llegó al Tribunal Superior de Bacău, el cual pregunta al TJUE sobre el concepto de gasto subvencionable con arreglo al artículo 69 del Reglamento núm. 1303/2013 y si se puede entender como tal la aportación en especie del litigio principal; si es necesario que exista una relación directa entre la modernización de un centro acuícola mediante gastos para la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material para la piscifactoría existente en el terreno y la aportación en especie del terreno correspondiente a los estanques de hormigón, a los estanques de la instalación piscícola, a las piscinas de hormigón y de las construcciones existentes sobre dichos terrenos; y sobre la interpretación del límite del 10% establecido en el artículo 69, apartado 3, letra b), del Reglamento núm. 1303/2013, que queda sin responder por no haber lugar a ello tras la respuesta de las dos anteriores. Todo ello de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

El TJUE afirma la necesidad de interpretar los artículos 65, apartados 1 y 2, 67, apartado 1, letra a), y 69 del Reglamento núm. 1303/2013, en relación con los artículos 4 y 125, apartado 1, de dicho Reglamento y con el artículo 33 del Reglamento 2018/1046, en el sentido de que sí es precisa la existencia de un vínculo directo con el proyecto financiado para que la contribución en especie se considere subvencionable. Por este motivo la provisión de terrenos y de construcciones situadas sobre estos para un proyecto de modernización de un centro acuícola consistente en la adquisición de equipos, maquinaria tecnológica y material específicos para una piscifactoría existente no se incluye en el concepto de gasto subvencionable, según el citado Reglamento.

## **7. CUMPLIMIENTO Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL EN RELACIÓN A LAS SUSTANCIAS Y MEZCLAS QUÍMICAS Y LA MADERA**

El 11 de abril de 2024 el TJUE dictó una sentencia (C-654/22, ECLI: EU: C:2024:298) en la que aclara el significado de los conceptos de «importación» e «importador» determinantes para deli-

mitar el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, evaluación, autorización y restricción de las sustancias y mezclas químicas (en adelante, REACH), artículo 3, puntos 10 y 1; y la determinación del sujeto responsable del cumplimiento del artículo 6, referido a la obligación de registro y a el sujeto responsable de este trámite. Todo ello en relación con el Código aduanero de la Unión, Reglamento (UE) núm. 952/2013.

En el caso principal una empresa, Triferto, compró más de una tonelada de urea a *Dreymoor Fertilizers Overseas* (Singapur). La urea se entregó en Gante, Bélgica, y fue introducida físicamente en la Unión Europea por *Belor-Eurofert GmbH* (en adelante, Belor), que la almacenó en un depósito aduanero en Gante. Belor se había registrado ante la ECHA como importador y había registrado la urea conforme al Reglamento REACH.

Sin embargo, el Servicio Público Federal de Salud Pública belga consideró que el verdadero importador era Triferto (quien compró la urea) y no Belor (quien la introdujo físicamente). Por ello, impuso a Triferto una sanción por no haber registrado la sustancia. Ambas partes llevaron el asunto a juicio y el órgano jurisdiccional remitente (Tribunal de Primera Instancia de Flandes Oriental, División de Gante, Bélgica) planteó varias cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la UE para clarificar quién es el «importador» y si el almacenamiento en depósito aduanero está exento del Reglamento REACH.

El TJUE, tras analizar los preceptos aplicables y recordar su reiterada doctrina, declara que el «importador» es quien introduce físicamente la sustancia en la UE y asume la responsabilidad del registro. No obstante, en el supuesto de que otra persona asuma dicha responsabilidad y registre la sustancia, el comprador no debe hacerlo de nuevo.

Posteriormente el TJUE responde negativamente a la cuestión de si el almacenamiento en depósito aduanero está exento de la aplicación del Reglamento REACH. Esto es así ya que el artículo 2, apartado 1, letra b) excluye del Reglamento REACH sólo las sustancias en depósito temporal, zona franca o depósito franco para reexportación o tránsito, siempre que no se transformen ni traten. En sentido contrario, el régimen de depósito aduanero no se considera una de estas situaciones, por lo que queda comprendida en el ámbito de aplicación del Reglamento desde su introducción física en el territorio de la UE.

Finalmente el Tribunal concluye que, con base en la interpretación anterior y de acuerdo con las circunstancias de este supuesto,

Triferto no estaba obligada a registrar la urea si Belor había asumido correctamente la responsabilidad y el registro de esta sustancia, por lo que no cabe apreciar elusión de la obligación y, en consecuencia, la multa impuesta podría resultar improcedente si, como se ha señalado, Belor cumpliera de forma efectiva con sus obligaciones.

Más tarde, el 5 de septiembre de 2024 el TJUE dictó una sentencia resolviendo los asuntos acumulados C-256/23 y C-290/23 (ECLI: EU: C:2024:683) sobre el artículo 94, apartado 1 del Reglamento REACH, en relación con los artículos 11, apartado 3, párrafo segundo, y 13, apartado 4, párrafo tercero del Reglamento (CE) núm. 340/2008 de la Comisión, de 16 de abril de 2008, relativo a las tasas que deben abonarse a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos con arreglo al Reglamento REACH.

En esencia, los litigios principales versaron sobre la posibilidad de que las empresas, invocando la condición de pymes (en el primer caso específicamente la de «microempresa» y en el segundo la de empresas de tamaño mediano) pudieran beneficiarse de una reducción en las tasas exigidas por el registro de una sustancia química. A tal fin las empresas debían, además, presentar pruebas sobre su tamaño, quedando excluidas de cualquier reducción si no cumplen esa exigencia dentro de los plazos establecidos. Posteriormente la ECHA declaró que ambas empresas debían abonar la tasa completa, puesto que, en el primer caso, la microempresa no había cumplido con la obligación de demostrar que tenía tal condición en el plazo establecido y en el segundo caso la empresa no era de tamaño mediano.

Las cuestiones planteadas ante el TJUE son diversas. Por un lado se pregunta si conforme al artículo 94.1 del Reglamento REACH la ECHA puede interponer ante el juez de la Unión un recurso dirigido a obtener la ejecución de una obligación pecuniaria impuesta a una persona en una decisión adoptada por dicha Agencia. El TJUE, tras analizar la interpretación del artículo 263 TFUE y recordar su doctrina sobre este aspecto, responde en sentido negativo, ya que excedería de las competencias atribuidas al juez de la Unión más allá de los límites establecidos en el 274 TFUE. El recurso de anulación está dirigido a impugnar la legalidad del acto de que se trata, por lo que incluir el examen de tales recursos destinados a la ejecución de obligaciones pecuniarias vulneraría el Derecho primario de la Unión.

Por otro lado, el TJUE debe determinar si el artículo 299 TFUE, párrafo primero, permite considerar como título ejecutivo una decisión de la ECHA que impone una obligación pecuniaria vinculada

al registro de una sustancia química. También en esta cuestión el Tribunal responde negativamente, sobre la base de su doctrina previa, en el carácter exhaustivo del artículo 299.1 TFUE y en que el legislador de la Unión se abstuvo deliberadamente de establecer en el Reglamento REACH normas relativas a la ejecución forzosa de las decisiones de la Agencia. Correspondrá a los Estados miembros determinar en su ordenamiento jurídico interno las vías de recurso necesarias y configurar la regulación procesal de las mismas destinadas a garantizar la ejecución efectiva de decisiones de las instituciones, de los órganos y de los organismos de la Unión que impongan obligaciones pecuniarias a personas, como las impuestas en los litigios principales, con observancia, no obstante, de los principios de equivalencia y de efectividad (apartado 81) y también por aplicación del principio de cooperación leal.

Junto a lo anterior, el Tribunal declara que «el artículo 11, apartado 3, párrafo segundo, en relación con el artículo 13, apartado 4, párrafos segundo y tercero, del Reglamento núm. 340/2008, debe interpretarse en el sentido de que, cuando la ECHA declara que se adeudan la tasa íntegra y una tasa administrativa debido a que la persona interesada que invoca el derecho a una reducción no consigue acredititar, dentro de los plazos establecidos, que tiene derecho a tal reducción, esas disposiciones no excluyen que esa Agencia interponga un recurso de ejecución ante los órganos jurisdiccionales nacionales con el fin de obtener el pago de la tasa administrativa de que se trate si esa tasa no se ha pagado en los plazos establecidos» (apartado 95).

En resumen, el TJUE sostiene que la ECHA no puede acudir directamente al juez de la Unión para ejecutar obligaciones pecuniarias impuestas en sus decisiones; que las decisiones de la ECHA no tienen carácter de título ejecutivo conforme al artículo 299 TFUE; y que la ejecución forzosa de las obligaciones pecuniarias impuestas por la ECHA debe realizarse a través de los tribunales nacionales, que deben garantizar procedimientos efectivos y no discriminatorios.

La delimitación conceptual de los elementos clave contenidos en las directivas es también objeto de la cuestión prejudicial resuelta por el TJUE en su sentencia de 21 de noviembre 2024 (C-370/23, ECLI: EU: C:2024:972). En este caso el Tribunal analiza los conceptos de «agente», «comercialización» y «madera y productos de la madera» establecidos en el Reglamento (UE) núm. 995/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, por el que se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y productos de la madera.

En este supuesto, derivado de la tala ilegal y el comercio asociado a dicha práctica en la República eslovaca, la importancia de la delimitación conceptual radica en las distintas obligaciones establecidas en el Reglamento para los diversos sujetos participantes en ese tipo de actividades. Así, los agentes están sometidos al sistema de diligencia debida que implica una triple obligación de facilitar el acceso a la información, evaluar el riesgo y reducir el riesgo detectado. Por su parte, los comerciantes deben facilitar información básica sobre su abastecedor y su comprador para permitir la trazabilidad de la madera y los productos de la madera. De esta manera, tal y como afirma el TJUE sobre la base de la normativa aplicable y en su doctrina, una persona física o jurídica que celebra un contrato por el que autoriza a la otra parte contratante a aprovechar madera en bruto o leña, siguiendo sus instrucciones o bajo su control, debe considerarse un «agente» que efectúa una «comercialización» de «madera y [de] productos de la madera», cuando, con arreglo al Derecho nacional aplicable, la otra parte contratante no se convierte de forma directa y automática en propietaria de la madera aprovechada por el mero hecho de talar los árboles, sino que, en cumplimiento del contrato, esa persona, que sigue siendo titular del derecho de propiedad sobre dicha madera, transmite, tras el aprovechamiento, el derecho de propiedad a la otra parte contratante. La determinación del concepto de agente que comercializa madera o productos de madera dependerá de la forma y el momento en que, conforme al Derecho nacional aplicable, se produzca la transmisión del derecho de propiedad a la otra parte contratante.

## **8. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y LEGITIMACIÓN PARA RECURRIR**

No podemos terminar el presente trabajo sin analizar, aunque de forma sucinta, otras tres sentencias dictadas por el TJUE en 2024, en este caso relativas al acceso a la información ambiental y a la legitimación para recurrir.

El 7 de marzo de 2024 (C-234/22, ECLI: EU: C:2024:211) el TJUE tuvo ocasión de pronunciarse, una vez más, sobre la interpretación de los artículos 2, 4 y 8 de la Directiva 2003/4, acceso del público a la información medioambiental. En este caso fue el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de *Tallinn* (Estonia) quien planteó la cuestión prejudicial al hilo del recurso planteado por dos asociaciones ambientales contra la denegación por la Agencia de medio ambiente del acceso a las coordenadas de localización de las

parcelas de muestra utilizadas para elaborar el inventario forestal estadístico nacional. Los motivos alegados por la Agencia para fundamentar esa negativa fueron las excepciones de «secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas», «las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública» o el «medio ambiente a que se refieren las informaciones» contenidas en la mencionada Directiva. En coherencia, el tribunal de *Tallinn* quiere saber si esos datos constituyen «información medioambiental» y si se pueden aplicar las excepciones alegadas por la Agencia.

El TJUE, aplicando su consolidada doctrina afirma que estos datos son información ambiental y recuerda la necesidad de interpretar de forma restrictiva las excepciones al derecho de acceso a dicha información, el carácter exhaustivo de las excepciones contenidas en la lista del artículo 4 de la directiva, la obligación de ponderar en cada caso los intereses concurrentes: el interés público de la divulgación y el perseguido por la denegación, o el carácter previsible y no hipotético que debe concurrir al valorar el riesgo de perjuicio a los intereses tutelados por las diversas excepciones al derecho de acceso.

El 11 de enero de 2024 el TJUE resolvió la cuestión prejudicial planteada en torno a la interpretación de los artículos 2.4, 9.3 y 9.5 del Convenio de *Aarhus* de 1998, relativo a la información, participación y acceso a la justicia ambiental aprobado por la UE mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo (C-252/22, ECLI: EU: C:2024:13). Esta cuestión prejudicial se planteó en el marco de un litigio entre una sociedad civil profesional de abogados (AB & CD) y diversas entidades públicas rumanas en relación con la impugnación de un plan urbanístico (de 16 de septiembre de 2009) y una licencia de obras (de 3 de octubre de 2012) adoptados para la construcción de un vertedero en la ciudad de *Pojarâta* (Rumanía).

En esencia, las cuestiones planteadas ante el TJUE pretenden determinar si la sociedad civil profesional de abogados está legitimada para recurrir, extremo que niegan las autoridades demandadas con base en que la legislación nacional rumana no prevé la acción pública en materia de medioambiente. El TJUE afirma que la regulación de acción ambiental en este país no es contraria a lo establecido en el artículo 9.3 del Convenio de *Aarhus* y, por lo tanto, admite la falta de legitimación de la asociación de abogados para recurrir la instalación del vertedero, ya que no alegó la afectación de derechos o intereses legítimos propios y, más específicamente, no acreditó ni un interés legítimo privado ni un interés vinculado a una situación jurídica directamente relacionada con su objeto social.

Junto a lo anterior, el TJUE declara que para garantizar que los procedimientos judiciales no tengan un coste prohibitivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 9, apartados 4 y 5, del Convenio de *Aarhus*, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es necesario que la condena en costas de una parte cuyas pretensiones han sido desestimadas en un litigio ambiental considere el conjunto de circunstancias del caso concreto, incluido el interés de esa parte y el interés general vinculado a la protección del medio ambiente.

En su sentencia del 26 de septiembre de 2024 (C-340/23 P, ECLI: EU: C:2024:806), que resuelve un recurso de casación, el TJUE también se pronuncia sobre la falta de legitimación para recurrir de una asociación (la Asociación Trinacional de Protección Nuclear con sede en Basilea, Suiza), la cual pretendía obtener información sobre actividades económicas relativas a la energía nuclear en relación con Reglamento Delegado (UE) 2022/1214 de la Comisión de 9 de marzo de 2022 por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2021/2139 en lo que respecta a las actividades económicas en determinados sectores energéticos y el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 en lo que respecta a la divulgación pública de información específica sobre esas actividades económicas. El TJUE declara que este Reglamento no regula directamente las actividades nucleares, sino que establece criterios técnicos para clasificar las actividades como sostenibles en los mercados financieros, de forma que afecta a los sujetos que participan en el mercado. Así, la asociación no está legitimada para recurrirlo puesto que el Reglamento no le afecta directamente ni individualmente, ni le reconoce derechos procesales y la asociación no participó en su elaboración.