Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

de 27 de enero de 2021 *

«Medio ambiente — Financiación de una central eléctrica de biomasa en Galicia — Acuerdo del Consejo de Administración del BEI en el que se aprueba la financiación — Acceso a la justicia en materia de medio ambiente — Artículos 9 y 10 del Convenio de Aarhus — Artículos 10 a 12 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 — Solicitud de revisión interna — Denegación de la solicitud por ser inadmisible — Admisibilidad de un motivo de oposición — Obligación de motivación — Concepto de acto adoptado conforme al Derecho medioambiental — Concepto de acto que surte efecto jurídicamente vinculante y externo»

En el asunto T-9/19,

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

parte demandante,

contra

Banco Europeo de Inversiones (BEI), representado por las Sras. G. Faedo y K. Carr, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. B. Wägenbaur, abogado,

parte demandada,

apoyada por

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

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la decisión del BEI comunicada a la demandante mediante escrito de 30 de octubre de 2018 y por la que se deniega por inadmisible la solicitud de revisión interna del acuerdo del Consejo de Administración del BEI, de 12 de abril de 2018, en el que se aprueba la financiación de un proyecto de central eléctrica de biomasa en Galicia, que la demandante había presentado, el 9 de agosto de 2018, con arreglo al artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13), y a la Decisión 2008/50/CE de la Comisión, de

* Lengua de procedimiento: inglés.

13 de diciembre de 2007, por la que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1367/2006 en lo que respecta a las solicitudes de revisión interna de actos administrativos (DO 2008, L 13, p. 24),

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada),

integrado por el Sr. M. Van der Woude, Presidente, y la Sra. V. Tomljenović, el Sr. F. Schalin, la Sra. P. Škvařilová-Pelzl (Ponente) y el Sr. I. Nõmm, Jueces;

Secretaria: Sra. S. Spyropoulos, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 24 de junio de 2020,

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

Sobre el Convenio de Aarhus

1 La Comunidad Europea, convertida posteriormente en la Unión Europea, firmó en Aarhus, el 25 de junio de 1998, 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 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»). El Convenio de Aarhus entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Posteriormente fue aprobado, en nombre de la Comunidad, mediante 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). A partir de esa fecha, la Unión pasó también a ser parte en ese Convenio.

2 El artículo 1 del Convenio de Aarhus, titulado «Objetivo», estipula que, «a fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte [en el Convenio] garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del […] Convenio».

3 Según la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, el derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, previsto en el artículo 9, apartados 1 y 2, del Convenio de Aarhus, tiene por objeto garantizar, de manera específica, los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en la toma de decisiones en materia medioambiental, tal como se garantizan en ese mismo Convenio. Por su parte, el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus estipula, con carácter más general, que cada parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos en 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.

4 La Guía de aplicación del Convenio de Aarhus indica también lo siguiente. Las partes en el Convenio de Aarhus han conservado un margen de apreciación considerable para la designación de las instancias (tribunal u órgano administrativo) y de las formas de procedimiento (por ejemplo, Derecho civil, administrativo o penal) que deben ser accesibles para poder impugnar las acciones u omisiones a las que se refiere el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Sin dejar de tener en cuenta la obligación general impuesta en el artículo 3, apartado 1, de este mismo Convenio de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente, las partes en el Convenio de Aarhus no encuentran obstáculo alguno al establecimiento de distintos procedimientos de recurso para diferentes tipos de acciones u omisiones. El objetivo de cualquier procedimiento de recurso administrativo o judicial es corregir decisiones, acciones u omisiones erróneas, así como obtener finalmente reparación por infracciones de la ley. Con arreglo al artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, las partes en este Convenio deben velar por que los órganos de recurso ofrezcan recursos «suficientes y efectivos», en particular una orden de reparación, si procede. Además de precisar los tipos de recurso, el artículo 9, apartados 4 y 5, del Convenio de Aarhus exige que las partes en él velen por que los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 a 3 sean «objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo» y por que sean objeto de información pública.

Sobre la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente y la aplicación del artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus por el Reglamento Aarhus

5 La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente se basa en los artículos 191 TFUE a 193 TFUE, así como en el artículo 11 TFUE, que fomenta un desarrollo sostenible de manera transversal.

6 El artículo 191 TFUE define el ámbito de aplicación de la política de la Unión en materia de medio ambiente y establece varios objetivos (apartado 1), principios (apartado 2) y criterios (apartado 3) que el legislador de la Unión debe respetar al aplicar dicha política.

7 A tenor del artículo 191 TFUE, apartado 1, los objetivos perseguidos por la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente son los siguientes:

«- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente,

– la protección de la salud de las personas,

– la utilización prudente y racional de los recursos naturales,

– el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático.»

8 En el momento de los hechos, la acción concreta de la Unión se basaba principalmente en el programa de acción medioambiental para el período 2014-2020. Perseguía tres objetivos que eran, en primer lugar, la conservación del capital natural (fertilidad del suelo, calidad del aire y del agua, biodiversidad, etc.); en segundo lugar, la transformación de la Unión en una economía con bajas emisiones de carbono y mesurada en su utilización de los recursos (tratamiento de residuos, lucha contra el despilfarro, reciclaje, etc.) y, en tercer lugar, la protección de la salud y el bienestar de los seres humanos (lucha contra la contaminación, limitación de los productos químicos, etc.). Además de estos objetivos, la política de la Unión en el ámbito del medio

ambiente estaba cada vez más integrada en los demás ámbitos de acción de la Unión. Por ejemplo, el paquete de medidas sobre clima y energía para 2020, y posteriormente 2030, integraba objetivos nacionales vinculantes con el fin de aumentar la cuota de energías renovables en el consumo nacional.

9 El artículo 191 TFUE, apartado 4, precisa el alcance de la competencia exterior de la Unión en materia de medio ambiente. Consagra el principio de competencia concurrente de los Estados miembros y de la Unión para concluir acuerdos internacionales en el ámbito del medio ambiente con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes.

10 Con el fin de alcanzar los objetivos de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, la Comunidad, convertida posteriormente en la Unión, firmó el Convenio de Aarhus.

11 Con objeto de aplicar este Convenio en el ordenamiento jurídico de la Unión, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea adoptaron el Reglamento (CE) n.º 1367/2006, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13; en lo sucesivo, «Reglamento Aarhus»), en el que se establecen, según su artículo 1, apartado 1, letra d), «normas para aplicar las disposiciones de dicho Convenio a las instituciones y organismos [de la Unión], en particular por los siguientes medios: […] otorgar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente a nivel [de la Unión], con arreglo a las condiciones establecidas en [dicho] Reglamento». Conforme a su artículo 14, el Reglamento Aarhus es aplicable desde el 28 de junio de 2007.

12 En virtud del artículo 10, apartado 1, del Reglamento Aarhus, cualquier organización no gubernamental (ONG) que cumpla los criterios enunciados en el artículo 11 de dicho Reglamento podrá desencadenar, mediante solicitud motivada, una revisión interna de un acto administrativo ante la institución u organismo de la Unión que lo haya adoptado conforme al Derecho medioambiental.

13 El considerando 11 del Reglamento Aarhus establece que los actos administrativos de alcance individual han de poder ser objeto de revisión interna cuando sean vinculantes y surtan un efecto externo. En este sentido, el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus define el concepto de «acto administrativo», a efectos de dicho Reglamento, como cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo de la Unión y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo.

14 El considerando 10 del Reglamento Aarhus indica que, «habida cuenta de que el Derecho medioambiental se halla en constante evolución, la definición correspondiente debe hacer referencia a los objetivos de la política [de medio ambiente de la Unión], tal como se establecen en el Tratado [FUE]». En este sentido, el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus dispone que, a efectos de dicho Reglamento, se entenderá por «Derecho medioambiental» la legislación de la Unión que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente tal como se establecen en el Tratado FUE, a saber, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

15 Además, con arreglo al artículo 12, apartado 1, del Reglamento Aarhus, la ONG que haya efectuado una solicitud de revisión interna en virtud del artículo 10 de dicho Reglamento podrá interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado FUE.

16 En el considerando 18 del Reglamento Aarhus, el legislador precisó a este respecto que, conforme al artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus y al Tratado FUE, dicho Reglamento tenía por objeto establecer el acceso a procedimientos judiciales o a otros procedimientos de revisión para impugnar las acciones u omisiones de las autoridades públicas que vulneren las disposiciones del Derecho medioambiental. Además, indicó que las disposiciones en materia de acceso a la justicia deben ser compatibles con lo dispuesto en el Tratado FUE. Por último, en los considerandos 19 y 21 del Reglamento Aarhus, el legislador precisó que, para garantizar medidas reparadoras adecuadas y efectivas, incluidas las que pueda acordar el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado FUE, procede que a la institución u organismo de la Unión responsable de la acción impugnada o que no actuó se le ofrezca la posibilidad de reconsiderar su decisión o de actuar y que, en los casos en los que los procedimientos previos de revisión interna no prosperen, la ONG de que se trate podrá interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo a las disposiciones pertinentes del Tratado FUE.

17 De los considerandos del Reglamento Aarhus citados en el anterior apartado 16 resulta que, en el sistema de acceso a la justicia en materia de medio ambiente establecido en los artículos 10 a 12 de dicho Reglamento, la revisión interna se concibe como un procedimiento administrativo previo a un eventual recurso ante el juez de la Unión, que debería interponerse de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado FUE.

18 Además, de esos mismos considerandos resulta que el objeto del sistema de acceso a la justicia establecido en los artículos 10 a 12 del Reglamento Aarhus se refiere únicamente al control de la aplicación del Derecho medioambiental de la Unión.

19 En este sentido, el artículo 1, punto 1, de la Decisión 2008/50/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por la que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento [Aarhus] en lo que respecta a las solicitudes de revisión interna de actos administrativos (DO 2008, L 13, p. 24), obliga a toda ONG que presente una solicitud de revisión interna de un acto administrativo o una omisión con arreglo al artículo 10 del Reglamento Aarhus, a especificar el acto administrativo o la presunta omisión administrativa cuya revisión solicita, así como las disposiciones de Derecho medioambiental de la Unión que considere se han vulnerado.

Sobre el BEI

20 El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es un organismo de la Unión destinado a contribuir a la consecución de los objetivos de esta última.

21 El BEI está dotado, en virtud del artículo 308 TFUE, de personalidad jurídica distinta de la de la Unión. Es administrado y dirigido por sus propios órganos. Dispone de recursos y de presupuesto propios.

22 En virtud del artículo 309 TFUE, el BEI tiene por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilita, mediante la concesión de préstamos y garantías y

sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de diferentes proyectos, entre otros, los proyectos de interés común a varios Estados miembros, que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros.

23 El artículo 7, apartado 2, de los estatutos del BEI, establecidos en el Protocolo n.º 5 anexo al Tratado UE y al Tratado FUE, dispone, en particular, que el Consejo de Gobernadores establece las directrices generales de la política crediticia del BEI, de conformidad con los objetivos de la Unión. Con arreglo al artículo 7, apartado 3, letra b), de dichos estatutos, a efectos de la aplicación del apartado 1 del artículo 9, el Consejo de Gobernadores determina los principios aplicables a las operaciones de financiación en el marco de la misión del BEI.

24 A tenor del artículo 9, apartado 1, de los estatutos del BEI, el Consejo de Administración del BEI vela por la sana administración del Banco y garantiza la conformidad de su gestión con las disposiciones de los Tratados y los estatutos y con las directrices generales establecidas por el Consejo de Gobernadores. Decide sobre la concesión de financiación y fija los tipos de interés de los préstamos.

25 El reglamento interno del BEI, en su versión aplicable al presente caso, a saber, la resultante de las modificaciones de 20 de enero de 2016 (DO 2016, L 127, p. 55), precisa, en su artículo 18, que, de conformidad con el artículo 9, apartado 1, de los estatutos del BEI, el Consejo de Administración establece, a propuesta del Comité de Dirección, los términos y condiciones constitutivos del marco general de las operaciones de préstamo, en particular aprobando los criterios en orden a la determinación de los tipos de interés; adopta, a propuesta del Comité de Dirección, las decisiones estratégicas relativas a la gestión del BEI; aprueba las operaciones de préstamo propuestas por el Comité de Dirección; de manera general, el Consejo de Administración vela por que el BEI sea gestionado correctamente de conformidad con el Tratado FUE, los estatutos del BEI, las directrices establecidas por el Consejo de Gobernadores y los demás textos que rigen la actividad desplegada por el BEI al servicio de la misión que le viene señalada por el Tratado FUE.

26 El artículo 16, apartado 1, de los estatutos del BEI dispone que este otorga financiación, en el ámbito del mandato definido en el artículo 309 TFUE.

27 A tenor del artículo 19, apartado 3, de los estatutos del BEI, el Consejo de Administración decide sobre las operaciones de financiación que le someta el Comité de Dirección, que, conforme al artículo 11, apartado 3, de esos mismos estatutos, tiene una función de preparación y de ejecución relativa a la conclusión de empréstitos y a la concesión de financiación, en particular en forma de créditos y garantías.

28 La Declaración sobre principios y normas sociales y medioambientales, aprobada por el Consejo de Administración el 3 de febrero de 2009 (en lo sucesivo, «Declaración de 2009»), y la Estrategia Climática, destinada a movilizar financiación en apoyo de la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono y capaz de resistir al cambio climático, adoptada por el BEI el 22 de septiembre de 2015 (en lo sucesivo, «Estrategia Climática»), definen los objetivos de la actividad de préstamo y los criterios de admisibilidad para los proyectos relacionados con el medio ambiente.

29 En el punto 22 de la Estrategia Climática, el BEI indica lo siguiente:

«Como banco de la [Unión], el BEI tiene como misión apoyar los objetivos de la política de la Unión, que consisten, en particular, en promover la innovación y las competencias, el acceso a la financiación para las pequeñas y medianas empresas, las infraestructuras estratégicas y la acción en favor del clima. El BEI contribuye a la realización de estos objetivos, todos ellos vinculados entre sí, mediante sus actividades de préstamo, la unión de recursos (combinación de la financiación del BEI con otras fuentes de fondos) y asesoramiento. La conformidad con las políticas pertinentes, la calidad de la cartera y la solidez de las decisiones de financiación se garantizan mediante un procedimiento completo de auditoría previa que se aplica a todos los proyectos apoyados por el BEI. […] En el ámbito de la acción en favor del clima, las políticas e instrumentos climáticos de la [Unión], como el régimen de comercio de derechos de emisión […], la estrategia de adaptación al cambio climático o el paquete de medidas sobre clima y energía para 2030, se integran en las prácticas y procedimientos operativos pertinentes que orientan las decisiones de financiación. El [BEI] también pretende contribuir con su acción a la realización de planes a largo plazo como la Unión Europea de la Energía o la trayectoria de descarbonización trazada por el [Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático)], según la cual las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero deben alcanzar su máximo en 2020 a más tardar, reducirse al menos en un 50 % de aquí a 2050 en comparación con el nivel de 1990 y ser prácticamente nulas o negativas de aquí a 2100 para poder contener el calentamiento global por debajo del umbral de 2 [grados centígrados]».

30 El punto 36 de la Estrategia Climática expone que el BEI continuará dedicando al menos el 25 % de su financiación a proyectos que apoyen expresamente la acción en favor del clima. Más allá del enfoque sectorial tradicionalmente seguido para identificar los proyectos de acción climática, el punto 39 de la Estrategia Climática prevé considerar más detenidamente la incidencia de los proyectos con el fin de reforzar la contribución global del BEI.

31 El punto 24 de la Estrategia Climática parte de la constatación de que no todos los sectores tienen la misma incidencia sobre el clima y que los sectores más relevantes por la cuota de financiación del BEI que representan y el tipo de proyectos de que se trata son los sectores de la energía y de los transportes. Expone que un elemento importante de los criterios de selección y de evaluación de los proyectos energéticos es la aplicación de una norma de emisión a los proyectos de producción de electricidad. Esa norma permite descartar los proyectos cuyas emisiones esperadas no sean conformes con los objetivos de la Unión, respetando el principio de neutralidad tecnológica. En cualquier caso, se dará prioridad a los proyectos de eficiencia energética.

32 El punto 47 de la Estrategia Climática indica que se establecerá una tipología de proyectos de gran impacto por sector, examinando las hojas de ruta para la descarbonización en los sectores considerados o incluso las intensidades en carbono de estos últimos. Dentro de la Unión, las políticas definidas por la Unión y por los Estados miembros, entre las que figuran, en particular, la visión a largo plazo de la Unión para una sociedad con bajas emisiones de carbono y capaz de resistir al cambio climático, o los planes nacionales de acción en favor de las energías renovables y los programas de adaptación, deben servir como principales puntos de referencia como hojas de ruta.

33 Por otra parte, el punto 72 de la Estrategia Climática precisa que la evaluación de las emisiones de gases de efecto invernadero también se utiliza para analizar los resultados de los proyectos de producción de electricidad en materia de emisiones y para comprobar la incidencia de los

proyectos hidroeléctricos y bioenergéticos sobre el clima. En consecuencia, la exactitud, coherencia y comparabilidad de esas evaluaciones constituyen elementos importantes del procedimiento de auditoría previa.

34 La Declaración de 2009 exige la observancia de consideraciones de sostenibilidad medioambiental y social para todas las financiaciones concedidas por el BEI. En ella se indica que, para que un proyecto obtenga financiación, se supone que debe contribuir a la realización de uno o varios de los objetivos de la política de la Unión, tales como proporcionar una respuesta adecuada a la amenaza que representa el cambio climático, mediante inversiones que contribuyan a mitigarlo o tengan por objeto adaptarse a él, en particular apoyando proyectos relativos a la eficiencia energética, las energías renovables, las energías menos contaminantes o la captura de carbono, o la contribución a una gestión sostenible de los recursos naturales (punto 10). Según la Declaración de 2009, el BEI fomenta el sector de las energías renovables, hace hincapié en la eficiencia energética en todos los proyectos que financia y sus operaciones de financiación responden a las demás prioridades de inversión de la Unión en materia de clima (punto 77). Además, el BEI se esfuerza por favorecer el uso sostenible de las tierras, en particular por lo que respecta a los bosques, reconociendo la importancia de estos y su contribución a la atenuación del cambio climático, a la adaptación a dicho cambio y a la protección de la diversidad biológica (punto 77).

35 Además, la Declaración de 2009 exige que los proyectos financiados por el BEI respeten las normas medioambientales generales establecidas por este último, que se derivan del Derecho de la Unión y se pueden completar, si procede, con otras buenas prácticas internacionales o normas más estrictas impuestas por el BEI (puntos 31 y 32). También exige la observancia de normas de procedimiento, como las disposiciones de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1), en su versión modificada [punto 35, que se refiere, no obstante, a la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), que posteriormente fue derogada por la Directiva 2011/92].

36 Por último, según los puntos 78 y 82 de la Declaración de 2009, el BEI se ocupa activamente de identificar y promover proyectos que impliquen una reducción considerable de las emisiones de gases de efecto invernadero, según métodos que estudia y desarrolla en cooperación con otras instituciones financieras internacionales, y tiene también en cuenta esos beneficios en sus análisis financieros y económicos.

Sobre el proyecto Curtis y su financiación por el BEI

37 El proyecto de construcción, en el municipio de Curtis (Teixeiro), en la provincia de La Coruña, en Galicia, de una central de biomasa de producción de electricidad con una capacidad de aproximadamente 50 megavatios eléctricos alimentada por los residuos forestales recogidos en un radio de 100 km (en lo sucesivo, «proyecto Curtis») figuraba entre los vencedores de una adjudicación de proyectos de energías renovables organizada por el Reino de España en 2016.

38 A finales de 2016, el promotor del proyecto Curtis se puso en contacto con los servicios del BEI para presentar las características técnicas de dicho proyecto e iniciar conversaciones sobre la posibilidad de obtener financiación del Banco.

39 Sobre la base de la información disponible y del resultado de las conversaciones con el promotor, los servicios del BEI acordaron una nota de información preliminar relativa al proyecto Curtis.

40 El 4 de diciembre de 2017, el Comité de Dirección del BEI aprobó la nota de información preliminar por la que se autorizaba a los servicios a iniciar oficialmente el procedimiento de evaluación del proyecto Curtis.

41 El 13 de diciembre de 2017, la descripción del proyecto Curtis se publicó en el sitio de Internet del BEI, de conformidad con las exigencias de la política de transparencia del grupo BEI, que comprende al BEI y al Fondo Europeo de Inversiones. Allí se indicaba que la producción de electricidad a partir de fuentes renovables contribuía al objetivo de la Unión de mitigar los efectos del cambio climático. Al garantizar la demanda de residuos de madera de bosque, el proyecto debía permitir atenuar las repercusiones de los incendios forestales en Galicia y contribuir a la sostenibilidad de las actividades forestales de dicha región y de su actividad económica en general.

42 El 15 de diciembre de 2017, el BEI solicitó a la Comisión Europea que emitiera su dictamen sobre el proyecto Curtis, como se establece en el artículo 19 de los estatutos del BEI. El 12 de febrero de 2018, la Comisión remitió al BEI un dictamen favorable sobre el proyecto Curtis.

43 El 18 de diciembre de 2017, el BEI solicitó, de conformidad con el artículo 19 de los estatutos del BEI, el dictamen del Reino de España. Este remitió un dictamen de no objeción el 20 de diciembre de 2017.

44 En su reunión de 20 de marzo de 2018, el Comité de Dirección aprobó la presentación, al Consejo de Administración, de una propuesta de financiación para el proyecto Curtis, con la referencia «Doc 18/291» (en lo sucesivo, «propuesta de financiación»), con cargo a los recursos propios del BEI y la presentación, al Comité de Inversiones del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), de una solicitud de garantía de la Unión para ese mismo proyecto, en la medida en que tenía un perfil de riesgo específico y se consideraba por ello como una actividad especial en el sentido del artículo 16, apartado 3, párrafo segundo, de los estatutos del BEI.

45 En su reunión de 9 de abril de 2018, el Comité de Inversiones del FEIE aprobó la utilización de la garantía de la Unión para el proyecto Curtis.

46 Mediante acuerdo adoptado en una reunión celebrada en Luxemburgo (Luxemburgo) el 12 de abril de 2018 (en lo sucesivo, «acuerdo controvertido»), el Consejo de Administración aprobó la propuesta de financiación, en forma de un préstamo que debía concederse a una entidad *ad hoc*, denominada «Special Purpose Vehicle», por un importe máximo de 60 millones de euros. El acuerdo controvertido se recogió en el acta de la reunión.

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

48 El 28 de junio de 2018, el acuerdo controvertido fue publicado en el sitio de Internet del BEI.

49 Los detalles de las modalidades y condiciones de la financiación del proyecto Curtis se negociaron entre el promotor y los diferentes financiadores, entre los que se encontraban, además del BEI, un banco comercial, una entidad de crédito para la exportación, un banco nacional de promoción económica y un prestamista mezzanine. Una vez acordadas entre todas las partes las condiciones definitivas y finalizados los diversos informes de auditoría, el resultado de las negociaciones y del procedimiento de auditoría se presentó al Comité de Dirección en una nota final que este aprobó el 16 de julio de 2018.

50 El 23 de julio de 2018, los servicios del BEI firmaron un acuerdo interno sobre las condiciones del contrato de financiación del proyecto Curtis. La documentación contractual correspondiente fue firmada el 25 de julio de 2018.

51 El primer desembolso vinculado a la financiación del BEI se efectuó el 29 de agosto de 2018. Estaba previsto que la construcción del proyecto Curtis concluyera antes de que finalizara 2019. Como indicó el BEI en la vista, en respuesta a una pregunta oral del Tribunal, la ejecución del proyecto Curtis se lleva a cabo normalmente desde entonces.

Sobre la demandante y su impugnación de la financiación del proyecto Curtis

52 La demandante, ClientEarth, es una ONG que se dedica a la protección del medio ambiente.

53 El 9 de agosto de 2018, la demandante presentó ante el BEI una solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido, conforme al artículo 10 del Reglamento Aarhus y la Decisión 2008/50.

54 La solicitud de revisión interna se basaba en diversos motivos, de forma o de fondo. En cuanto al fondo y en la medida en que el acuerdo controvertido podía basarse en el razonamiento contenido en la propuesta de financiación, la demandante reprochaba, en particular, al Consejo de Administración haber incurrido, en el acuerdo controvertido, en un error manifiesto de apreciación al estimar que el proyecto Curtis contribuiría significativamente a la política de la Unión al responder a tres de los objetivos perseguidos por esta.

55 En primer lugar, la demandante rebatía la conclusión de que el proyecto Curtis contribuiría a la consecución de objetivos españoles y europeos en materia de producción de energías renovables, seguridad energética y objetivos medioambientales. Por lo que respecta a la contribución a la consecución de objetivos españoles y europeos en materia de producción de energías renovables, manifestaba que no estaba fundamentada en absoluto, ya que la propuesta de financiación señalaba que existía un riesgo significativo de que toda la madera utilizada como combustible en la central de biomasa no se ajustara a las normas de sostenibilidad establecidas en 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 (DO 2009, L 140, p. 16), en su versión aplicable en el momento en el que se adoptó el acuerdo controvertido, o de que el proyecto Curtis no se ejecutara en los plazos establecidos. En cuanto a la contribución a la consecución de un objetivo de seguridad energética, la demandante señalaba que se veía contradicha por la constatación, recogida en la propuesta de financiación, de que, en la medida en que el mercado español de la electricidad se caracterizaba por un exceso de capacidad significativo, el proyecto tendría un escaso valor económico para el sistema general de electricidad. Por lo que se refiere a la contribución al logro de objetivos medioambientales, la demandante alegaba que no estaba fundamentada en absoluto, ya que la eficiencia eléctrica del proyecto sería demasiado baja para contribuir realmente a los objetivos de producción de energías renovables.

56 En segundo lugar, la demandante rebatía la conclusión de que el proyecto Curtis contribuiría a evitar los incendios forestales y a la sostenibilidad de las actividades forestales en Galicia. Sostenía que esta conclusión se basaba en una interpretación errónea tanto de la Ley 7/2012 de Montes de Galicia, de 28 de junio (BOE n.º 217, de 8 de septiembre de 2012, p. 63275) como de las repercusiones reales de la central de biomasa en las actividades forestales en Galicia, que podían llevar, en la práctica, a aumentar el riesgo de incendios al favorecer el monocultivo forestal.

57 Por último, la demandante rebatía la conclusión de que el proyecto Curtis era conforme con las prioridades del BEI en materia de préstamos en favor de las energías renovables y de lucha contra el cambio climático. Manifestaba que esta conclusión se basaba en un análisis erróneo que sobrestimaba la eficiencia eléctrica del proyecto Curtis o los beneficios medioambientales asociados a dicho proyecto, al tiempo que subestimaba algunos riesgos significativos que podían afectar a la viabilidad o al plazo de ejecución de ese mismo proyecto, así como su impacto sobre el medio ambiente, como el aumento de la tala de árboles en Galicia, lo que hacía dudar, en particular, de que el proyecto Curtis tuviera un balance positivo en términos de gases de efecto invernadero.

58 Mediante escrito de 30 de octubre de 2018, firmado por su secretario general y la jefa adjunta de su Servicio Jurídico, el BEI informó a la demandante de la denegación de la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido por ser inadmisible debido a que dicha solicitud no se refería a un acto que pudiera ser objeto de revisión interna, a saber, un «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus (en lo sucesivo, «acto impugnado»).

59 En primer término, en el acto impugnado, el BEI alegó que el acuerdo controvertido no surtía efecto jurídicamente vinculante externo y no podía crear derechos para un tercero. Consideraba que dicho acuerdo constituyó únicamente un acto interno, en el sentido de los artículos 9 y 19 de los estatutos del BEI, indispensable para poder firmar el correspondiente contrato de financiación, pero que no lleva necesariamente a tal firma ni crea, para la contraparte, el derecho a exigir tal firma. Añadía que ese tipo de decisión no era comparable a una decisión de adjudicación en materia de contratos públicos, porque no correspondía a un procedimiento regulado por la normativa de contratación pública, ni era comparable a una licitación pública, sino que formaba parte de la potestad comercial y política discrecional de la que goza el BEI en virtud de los Tratados y de sus estatutos.

60 En segundo término, el BEI alegó que el acuerdo controvertido no se había adoptado «conforme al Derecho medioambiental» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus, que define el «Derecho medioambiental» como «la legislación […] que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política [de la Unión] en materia de medio ambiente tal como se establecen en el Tratado […]».

61 En cuanto al argumento de la demandante de que el proyecto Curtis gozaba de la garantía de la Unión prestada por el FEIE, con arreglo al Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al [FEIE], al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 — el [FEIE] (DO 2015, L 169, p. 1), lo que, a su juicio, obligó a tener en cuenta las restricciones medioambientales ligadas a dicho proyecto, el BEI alegó que, con independencia de si la concesión de la garantía de la Unión a un proyecto financiado por él bastaba para que dicha financiación estuviera comprendida en el ámbito de aplicación del «Derecho medioambiental», la decisión de conceder tal garantía no la tomaba su Consejo de Administración, sino el Comité de Inversiones del FEIE.

62 En cuanto a la alegación de que se había comprometido a promover los objetivos medioambientales en el marco del despliegue de sus propios recursos, el BEI sostuvo que tal compromiso no bastaba para concluir que la financiación del proyecto Curtis o cualquier otra financiación de proyecto aprobada con arreglo a los estatutos del BEI fueran aprobadas, *ipso facto*, por él sobre la base de la legislación medioambiental de la Unión. Añadió que tal alegación ampliaba artificialmente los límites de la «legislación de la Unión» más allá del ámbito de aplicación del Reglamento Aarhus y de una manera incompatible con la función institucional y la misión estatutaria del BEI.

Procedimiento y pretensiones de las partes

63 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 8 de enero de 2019, la demandante interpuso el presente recurso.

64 El 22 de marzo de 2019, el BEI presentó su escrito de contestación en la Secretaría del Tribunal.

65 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 6 de abril de 2019, la Comisión solicitó intervenir en el presente procedimiento en apoyo de las pretensiones del BEI. La demandante renunció a formular observaciones sobre dicha demanda, el 11 de abril de 2019, mientras que el BEI indicó, el 29 de abril de 2019, que no tenía observaciones sobre esa misma demanda. Mediante decisión de 2 de mayo de 2019, el Presidente de la Sala Primera del Tribunal admitió la referida intervención.

66 El 7 de mayo de 2019, la demandante presentó su escrito de réplica en la Secretaría del Tribunal.

67 La Comisión presentó su escrito de formalización de la intervención el 17 de junio de 2019.

68 El 3 de julio de 2019, el BEI presentó su escrito de dúplica en la Secretaría del Tribunal.

69 El BEI y la demandante presentaron el 3 de julio y el 8 de julio de 2019, respectivamente, sus observaciones sobre el escrito de formalización de la intervención de la Comisión.

70 Con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la demandante presentó, el 4 de agosto de 2019, su posición motivada sobre la celebración de una vista oral.

71 Debido a la renovación parcial del Tribunal, el presente asunto fue atribuido a un nuevo Juez Ponente, adscrito a la Sala Segunda.

72 A propuesta de la Sala Segunda, el Tribunal decidió remitir el asunto a una Sala ampliada, conforme al artículo 28 de su Reglamento de Procedimiento. Además, por impedimento de un miembro de la Sala, el Presidente del Tribunal se designó a sí mismo, con arreglo al artículo 17, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, para completar la Sala en el presente asunto. De conformidad con el artículo 10, apartado 5, de dicho Reglamento, también asumió la Presidencia de la Sala en este asunto.

73 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Segunda) decidió abrir la fase oral del procedimiento.

74 En la vista, celebrada el 24 de junio de 2020, se oyeron los informes orales de las partes y sus respuestas a las preguntas orales formuladas por el Tribunal.

75 La demandante solicita al Tribunal que:

– Anule el acto impugnado.

– Condene en costas al BEI.

76 El BEI, apoyado por la Comisión, solicita al Tribunal que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

77 La demandante invoca dos motivos en apoyo de su recurso. El primer motivo, de fondo, se articula en dos partes y se basa en errores de apreciación en la aplicación del Reglamento Aarhus. Mediante este primer motivo, la demandante reprocha, en esencia, al BEI que, al adoptar el acto impugnado, aplicó erróneamente, con respecto al acuerdo controvertido, determinados requisitos exigidos para que un acto pueda ser calificado de «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), de ese mismo Reglamento. El segundo motivo, de forma, se basa en el incumplimiento de la obligación de motivación.

78 El BEI, apoyado por la Comisión, solicita al Tribunal, antes incluso de examinar los dos motivos invocados por la demandante, que declare que el recurso es infundado, en la medida en que la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido era igualmente inadmisible por ser incompatible con la independencia de la que goza el BEI en el ámbito de sus operaciones financieras. Por otra parte, solicita que se desestime el recurso por ser infundados los dos motivos invocados en su apoyo. La Comisión indica que apoya, en particular, las alegaciones que el BEI opone al primer motivo de anulación.

79 Antes de examinar los dos motivos de anulación invocados por la demandante en apoyo de su recurso, procede examinar el motivo de oposición invocado por el BEI.

Sobre el motivo de oposición invocado por el BEI

80 El BEI, apoyado por la Comisión, solicita al Tribunal, antes incluso de examinar los dos motivos invocados por la demandante, que declare que el recurso es infundado, en la medida en que la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido era igualmente inadmisible por ser incompatible con la independencia de la que goza el BEI en el ámbito de sus operaciones financieras.

81 La demandante objeta que, en el acto impugnado, el BEI no invocó, respecto de la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido, ningún motivo de inadmisibilidad basado en la incompatibilidad de dicha solicitud con la independencia de la que goza en el ámbito de sus operaciones financieras, de modo que no puede aducirlo, como motivo de oposición, en el presente recurso.

82 Con carácter subsidiario, la demandante sostiene que, al no mencionar ese aspecto en el acto impugnado, el BEI incumplió la obligación de motivación que le incumbe, como se señala en el marco del segundo motivo del recurso.

83 En la medida en que el BEI invoca su autonomía y su independencia para responder a sus motivos de anulación, la demandante sostiene que su argumentación es excesiva, infundada y que ya ha sido desestimada en numerosas ocasiones por el juez de la Unión.

84 En respuesta a las alegaciones de la demandante, el BEI sostiene que puede introducir de este modo ante el Tribunal una nueva causa de inadmisibilidad de la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido, ya que esa causa no hace sino reforzar la posición que ya expuso en el acto impugnado, según la cual dicha solicitud era inadmisible, y tiene por objeto responder a las alegaciones formuladas en la demanda, de conformidad con los principios de respeto del derecho de defensa, de igualdad de armas y de contradicción.

85 Por otra parte, niega haber incumplido la obligación de motivación, ya que no estaba obligado a prever y a precisar, en el acto impugnado, todos los argumentos que podría desarrollar en el marco de un eventual recurso contra dicho acto. Por primera vez, en respuesta a una pregunta oral formulada por el Tribunal en la vista, el BEI sostiene haber invocado esencialmente, en el acto impugnado, una causa de inadmisibilidad basada en la incompatibilidad de la solicitud de revisión interna con la independencia de la que goza en el ámbito de sus operaciones financieras, al alegar, por un lado, en el párrafo sexto de dicho acto, que «toda decisión del BEI de apoyar o no un proyecto potencialmente elegible, y, en su caso, la forma de dicho apoyo, pertenece al ámbito de la potestad comercial y política discrecional que los Tratados y los estatutos reconocen al [BEI]» y, por otro lado, en el párrafo octavo de ese mismo acto, que la posición defendida por la demandante llevaría a una situación que «ya no sería compatible ni con la función institucional del BEI ni con la misión que le incumbe en virtud de sus estatutos».

86 En el presente caso, a la vista de las objeciones formuladas por la demandante en relación con el presente motivo de oposición del BEI, procede comenzar por pronunciarse sobre la admisibilidad de este motivo.

87 En primer lugar, es preciso recordar que el derecho a una buena administración previsto en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluye, en particular, en virtud del apartado 2, letra c), del mismo artículo, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. Conforme al artículo 296 TFUE, los actos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión deben estar motivados. El artículo 10, apartado 2, del Reglamento Aarhus dispone, asimismo, que la institución u organismo de la Unión ante la que se presenta una solicitud de revisión interna de uno de sus actos expondrá sus motivos en una respuesta escrita. Los motivos aportados deberán permitir al solicitante entender el razonamiento de la institución u organismo competente (conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto TestBioTech y otros/Comisión, C-82/17 P, EU:C:2018:837, punto 49).

88 En el marco del control de la legalidad a que se refiere el artículo 263 TFUE, el Tribunal no puede sustituir la motivación del autor del acto impugnado por la suya propia y no puede colmar, mediante su propia motivación, una laguna en la motivación de ese acto, de forma que su examen no guarde relación con ninguna apreciación contenida en tal acto (véase la sentencia de 18 de julio de 2013, UEFA/Comisión, C-201/11 P, EU:C:2013:519, apartado 65 y jurisprudencia citada).

89 En el presente caso, como resulta claramente de su párrafo cuarto, el acto impugnado se basaba únicamente en el motivo de inadmisibilidad de que el acuerdo controvertido no era un «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus. Además, de los párrafos quinto y séptimo de dicho acto se desprende claramente que dicho motivo se basaba a su vez en dos submotivos, a saber, primero, que el acuerdo controvertido no producía ningún efecto jurídicamente vinculante y externo y, segundo, que ese mismo acuerdo no se había adoptado «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus.

90 El BEI evocó, de manera vaga y general, la potestad comercial y política discrecional que se le reconoce en los Tratados y en sus estatutos, así como su función institucional y la misión que le incumbe en virtud de dichos estatutos, únicamente en el marco del examen de esos dos submotivos, y no de un motivo autónomo, para rechazar la interpretación contraria del concepto de «acto administrativo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus, expuesta por la demandante.

91 Por lo tanto, el examen en cuanto al fondo del presente motivo de oposición expondría al Tribunal a sustituir la motivación expuesta por el BEI en el acto impugnado por la suya propia, lo que no está autorizado a hacer. En el presente caso, si el BEI hubiera querido basar jurídicamente su decisión en un motivo autónomo adicional, habría debido revocar el acto impugnado y adoptar un nuevo acto, basado en concreto en dicho motivo.

92 Por lo tanto, habida cuenta de las anteriores apreciaciones, procede declarar la inadmisibilidad del motivo de oposición invocado por el BEI, basado en que la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido era inadmisible por ser incompatible con la independencia de la que goza el BEI en el ámbito de sus operaciones financieras.

Sobre el fondo del recurso

93 Por lo que respecta a los dos motivos de anulación invocados en apoyo del recurso, el segundo se refiere a un vicio sustancial de forma aplicable al acto impugnado, a saber, la obligación de motivar dicho acto, mientras que el primero, basado en errores de apreciación en la aplicación del Reglamento Aarhus de que adolece el acto impugnado, se refiere a la legalidad de este en cuanto al fondo.

94 Dado que el juez de la Unión no puede ejercer un control sobre el fondo de un acto si la motivación de dicho acto no es suficiente en un punto esencial del razonamiento que determinó la elección de su autor, le incumbe comprobar la suficiencia de la motivación del acto antes de abordar los motivos invocados por las partes para impugnar su fundamento (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2009, Tirrenia di Navigazione y otros/Comisión, T-265/04, T-292/04 y T-504/04, no publicada, EU:T:2009:48, apartados 98 y 99).

95 Por estas razones, procede, en el presente caso, examinar el segundo motivo del recurso antes que el primero.

Segundo motivo de recurso, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación

96 La demandante reprocha al BEI no haber cumplido, al adoptar el acto impugnado, la obligación de motivación que le incumbía. En su opinión, dicho acto constituye un «acto jurídico» sujeto a la obligación de motivación en virtud del artículo 296 TFUE y de los derechos reconocidos en el artículo 41, apartado 2, letra c), y en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Así lo reconoció el Abogado General Szpunar en el punto 49 de sus conclusiones presentadas en el asunto TestBioTech y otros/Comisión (C-82/17 P, EU:C:2018:837). Según la demandante, la motivación del acto impugnado es insuficiente para permitir entender el razonamiento que llevó al BEI a concluir que el acuerdo controvertido, cuya revisión interna se solicitaba, no cumplía algunos de los requisitos exigidos para que un acto pueda ser calificado de «acto administrativo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus, a saber, por un lado, el requisito de que se adopte «conforme al Derecho medioambiental» y, por otro, el requisito de que surta «efecto jurídicamente vinculante y externo». En particular, la demandante reprocha al BEI no haber respondido, en el acto impugnado, a todas las alegaciones, de hecho o de Derecho, que había formulado en la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido.

97 El BEI rebate las alegaciones de la demandante y sostiene que el segundo motivo del recurso debe desestimarse por infundado.

98 De la jurisprudencia ya citada en el anterior apartado 87 se desprende que el acto impugnado estaba sujeto a la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE y recordada en el artículo 10, apartado 2, del Reglamento Aarhus.

99 Según reiterada jurisprudencia, la motivación exigida en el artículo 296 TFUE debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución, órgano u organismo de donde emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el juez competente pueda ejercer su control. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (véase la sentencia de 5 de marzo de 2009, Francia/Consejo, C-479/07, no publicada, EU:C:2009:131, apartado 49 y jurisprudencia citada). En particular, un acto lesivo está suficientemente motivado desde el momento en que se adopta en un contexto conocido por los interesados (véase la sentencia de 14 de abril de 2015, Consejo/Comisión, C-409/13, EU:C:2015:217, apartado 79 y jurisprudencia citada).

100 También se desprende de la jurisprudencia que la obligación de motivación establecida en el artículo 296 TFUE constituye una formalidad sustancial que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de la motivación, pues este pertenece al ámbito de la legalidad del acto controvertido en cuanto al fondo (véase la sentencia de 5 de marzo de 2009, Francia/Consejo, C-479/07, no publicada, EU:C:2009:131, apartado 50 y jurisprudencia citada).

101 En el acto impugnado, el BEI denegó la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido por ser inadmisible debido a que no se refería a un acto que pudiera ser objeto de revisión interna, a saber, un «acto administrativo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus. Esta posición se basaba, en esencia, en las razones expuestas en los anteriores apartados 59 a 62, a saber, más concretamente, que el acuerdo controvertido no cumplía algunos de los requisitos establecidos en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus para

poder ser calificado de «acto administrativo» en la medida en que, por un lado, no surtía ningún efecto jurídicamente vinculante y externo y, por otro, no había sido adoptado conforme al Derecho medioambiental.

102 A este respecto, la motivación que figura en el acto impugnado era suficiente para permitir a la demandante conocer las razones por las que el BEI había denegado por inadmisible la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido que le había dirigido y para permitirle impugnar el fundamento de tal motivación en el marco del primer motivo del recurso. Además, dicha motivación es suficiente para permitir al Tribunal ejercer un control jurisdiccional sobre la fundamentación de dicho acto, mediante el examen del primer motivo del recurso (véanse los posteriores apartados 105 a 173).

103 Por consiguiente, la demandante no puede sostener fundadamente que el BEI incumplió su obligación de motivar el acto impugnado, a la vista de la motivación efectivamente contenida en este.

104 Por lo tanto, procede desestimar por infundado el segundo motivo del recurso, basado en el incumplimiento de la obligación de motivación.

Primer motivo del recurso, basado en errores de apreciación en la aplicación del Reglamento Aarhus

105 La demandante reprocha, en esencia, al BEI que, al adoptar el acto impugnado, aplicó erróneamente, con respecto al acuerdo controvertido, determinados requisitos exigidos para que un acto pueda calificarse de «acto administrativo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus.

106 Este motivo se divide en dos partes, que se refieren, la primera, a la aplicación errónea del requisito de que el acto surta «efecto jurídicamente vinculante y externo» y, la segunda, a la aplicación errónea del requisito de que se trate de un acto adoptado «conforme al Derecho medioambiental».

107 Con carácter preliminar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, los textos de Derecho de la Unión deben interpretarse, en la medida de lo posible, a la luz del Derecho internacional, en particular cuando dichos textos tienen por objeto precisamente la aplicación de un acuerdo internacional celebrado por la Unión (sentencia de 14 de julio de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, EU:C:1998:352, apartado 22; véase, asimismo, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Nederlands Uitgeversverbond y Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, apartado 38 y jurisprudencia citada). Cuando ha tenido que interpretar las disposiciones de directivas que aplican a los Estados miembros las exigencias del artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus, el juez de la Unión ha manifestado que el objetivo perseguido por el legislador de la Unión consistía en facilitar al público interesado «un amplio acceso a la justicia» y que ese objetivo formaba parte, en términos más generales, de la voluntad del legislador de la Unión de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y de hacer que el público desempeñe un papel activo a tal fin (sentencia de 11 de abril de 2013, Edwards y Pallikaropoulos C-260/11, EU:C:2013:221, apartados 31 y 32). Por consiguiente, estimó que, aun cuando las partes en el Convenio de Aarhus tuvieran cierto margen de discreción en la aplicación del artículo 9, apartado 3, de dicho Convenio, debía adoptarse, no obstante, un enfoque muy protector para con la eficacia y los objetivos de ese Convenio en el contexto de las obligaciones de aplicación que incumben a los Estados miembros (véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en los asuntos acumulados Consejo y

otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, apartado 132 y jurisprudencia citada). Por motivos similares, es preciso interpretar, en la medida de lo posible, los dos requisitos mencionados en el anterior apartado 106 a la luz del artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus (véase, por analogía, la sentencia de 18 de julio de 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, apartado 32 y jurisprudencia citada) y, por lo tanto, teniendo en cuenta el requisito consistente en garantizar un acceso efectivo de la demandante a la justicia.

108 Además, y por razones de oportunidad, procede examinar la segunda parte del primer motivo del recurso antes que la primera.

– Segunda parte del primer motivo del recurso, relativa a la aplicación errónea del requisito de que el acto se adopte «conforme al Derecho medioambiental», recogido en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus

109 La demandante reprocha al BEI que, al adoptar el acto impugnado, aplicó erróneamente, con respecto al acuerdo controvertido, el requisito de que el acto se adoptara «con arreglo al Derecho medioambiental», enunciado en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus.

110 La demandante sostiene que, según la jurisprudencia, el «Derecho medioambiental», tal como se define en el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus, tiene un significado amplio, que no se limita a cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente en sentido estricto. En su opinión, abarca cualquier disposición legislativa de la Unión que contribuya a la consecución de los objetivos de la política de esta en el ámbito del medio ambiente, con independencia de su fundamento jurídico o de su naturaleza. La demandante afirma haber identificado, en la solicitud de revisión interna del acuerdo controvertido, las disposiciones del Derecho medioambiental que el BEI no respetó en el acuerdo controvertido.

111 Según la demandante, las circunstancias en las que el Consejo de Administración adoptó el acuerdo controvertido demuestran que lo fue conforme al «Derecho medioambiental», tal como se define en el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus.

112 El BEI, apoyado por la Comisión, rebate las alegaciones de la demandante y sostiene que la segunda parte del primer motivo debe desestimarse por infundada.

113 El BEI alega que el acuerdo controvertido fue adoptado en virtud del artículo 19, apartado 3, de los estatutos del BEI, a saber, una disposición de Derecho primario de la Unión que no se refiere al medio ambiente. Pues bien, del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus se desprende, según el BEI, que el concepto de «Derecho medioambiental», en dicho Reglamento, debe entenderse referido a disposiciones legislativas del Derecho derivado de la Unión que contribuyan a perseguir los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente. El hecho de que el BEI persiga objetivos medioambientales en el marco de las operaciones financiadas con sus propios recursos no basta para concluir que el acuerdo controvertido o cualquier otro acuerdo del mismo tipo se adopte sobre la base de la legislación de la Unión en materia de medio ambiente y, sobre todo, que vulnere disposiciones concretas del Derecho medioambiental, como se indica en el considerando 18 del Reglamento Aarhus y en el artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus. Considera que la motivación del acuerdo controvertido es irrelevante a este respecto, al igual que la remisión a una Directiva que, por su propia naturaleza, únicamente se dirige a los Estados miembros. En su opinión, una interpretación demasiado amplia del concepto de «Derecho medioambiental» sería artificial, iría más allá del ámbito de aplicación

del Reglamento Aarhus y menoscabaría la independencia de la que goza el BEI en el ámbito de sus operaciones financieras y su misión estatutaria. Según el BEI, en el marco del mandato establecido en el artículo 309 TFUE, debe contribuir, en particular, al desarrollo equilibrado y estable del mercado interior en interés de la Unión facilitando, mediante la concesión de préstamos y garantías, la financiación de proyectos que satisfagan determinados criterios. Añade que sus decisiones son decisiones de inversión que no aplican directamente el Derecho medioambiental, cuya observancia incumbe a los promotores, en el marco de la ejecución de los proyectos, bajo el control de las autoridades nacionales competentes. Asimismo, considera que el hecho de que el proyecto Curtis tenga un impacto medioambiental es una circunstancia fáctica que no permite concluir, desde el punto de vista jurídico, que el acuerdo controvertido se adoptara conforme al Derecho medioambiental.

114 El BEI rechaza toda referencia al régimen jurídico aplicable a la garantía de la Unión concedida por el FEIE, en particular al Reglamento 2015/1017, por carecer de pertinencia, ya que el acuerdo controvertido no se adoptó con arreglo a dicho régimen. La decisión del Consejo de Administración es independiente de la adoptada por el Comité de Inversiones del FEIE. Considera que, en cualquier caso, el régimen jurídico aplicable a la garantía de la Unión y la concesión de esa garantía al proyecto Curtis persiguen muchos objetivos generales distintos de la protección del medio ambiente y de los recursos. En su opinión, el artículo 3 del Reglamento 2015/1017 enuncia claramente que la finalidad de la garantía de la Unión es la inversión y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas más que los objetivos medioambientales enunciados en los artículos 191 TFUE, apartado 1, y 192 TFUE, apartado 2.

115 Por otra parte, el BEI rechaza las alegaciones relativas al marco jurídico en el que se adoptó el acuerdo controvertido y en los elementos en los que este se basa. En su opinión, la declaración de 2009 solo pretende orientar la evaluación de los proyectos previa a las decisiones de financiación. Se trata de un acto interno que no modifica su misión, tal como se establece en el Tratado FUE, que no cita el fomento de la protección del medio ambiente entre sus funciones fundamentales. Por otra parte, considera que el hecho de que la propuesta de financiación del proyecto Curtis mencione, en particular, beneficios medioambientales relacionados con dicho proyecto no basta para estimar que el acuerdo controvertido, adoptado sobre la base de dicha propuesta, lo fuera conforme al Derecho medioambiental.

116 La segunda parte del primer motivo plantea la cuestión de si, en el acto impugnado, el BEI consideró erróneamente que el acuerdo controvertido no era una medida de alcance individual adoptada «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus.

117 El «Derecho medioambiental» se define, en el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus, como la legislación de la Unión que, independientemente de su fundamento jurídico, contribuya a perseguir los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente tal como se establecen en el Tratado FUE: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

118 Del tenor del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus se deriva que, al referirse a los objetivos enumerados en el artículo 191 TFUE, apartado 1, el legislador de la Unión quiso atribuir al concepto de «Derecho medioambiental», contemplado en dicho Reglamento, un significado amplio, que no se limita a cuestiones relacionadas con la protección del medio ambiente natural

en sentido estricto (sentencia de 14 de marzo de 2018, TestBioTech/Comisión, T-33/16, EU:T:2018:135, apartados 43 y 44; véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Jääskinen presentadas en los asuntos acumulados Consejo y otros/Vereniging Milieudefensie y Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P a C-403/12 P, EU:C:2014:310, punto 128).

119 Por lo demás, esta constatación viene confirmada por el artículo 192 TFUE, apartado 2, según el cual el Derecho medioambiental, como se contempla en el título XX del Tratado FUE, puede comprender también disposiciones esencialmente de carácter fiscal, medidas que afecten a la ordenación territorial, a la gestión cuantitativa de los recursos hídricos o que afecten directa o indirectamente a la disponibilidad de dichos recursos y a la utilización del suelo, así como medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético. Una interpretación restrictiva del concepto de «Derecho medioambiental» tendría como consecuencia que una parte considerable de tales disposiciones y medidas no tendría cabida en dicho ámbito (sentencia de 14 de marzo de 2018, TestBioTech/Comisión, T-33/16, EU:T:2018:135, apartado 45).

120 Asimismo, procede advertir que el artículo 2, apartado 2, del Reglamento Aarhus establece que los actos y omisiones administrativos susceptibles de revisión no englobarán las medidas adoptadas, o las omisiones, por una institución u organismo de la Unión que actúe en calidad de instancia de revisión administrativa, en virtud, en particular, de los artículos 101 TFUE, 102 TFUE, 106 TFUE, 107 TFUE, 228 TFUE, 258 TFUE, 260 TFUE y 325 TFUE, relativos a las normas sobre competencia, al procedimiento por incumplimiento, a las reclamaciones ante el Defensor del Pueblo y al procedimiento de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. El hecho de que el legislador haya considerado necesario incluir tales excepciones indica también que el concepto de «Derecho medioambiental», contemplado en el Reglamento Aarhus, debe interpretarse, en principio, en un sentido muy amplio (sentencia de 14 de marzo de 2018, TestBioTech/Comisión, T-33/16, EU:T:2018:135, apartado 46).

121 Por otra parte, la referencia a la «legislación [de la Unión]», en el artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus, debe entenderse en el sentido de que se refiere a cualquier disposición de Derecho derivado de la Unión de alcance general, en contraposición al «acto administrativo», que se define en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus como «cualquier medida de alcance individual». En efecto, en el momento en el que se adoptó dicho Reglamento, a saber, el 6 de septiembre de 2006, el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, aún no había introducido en el Derecho de la Unión la distinción, dentro de los actos de alcance general, entre los actos legislativos, adoptados con arreglo al procedimiento legislativo, y los actos reglamentarios, adoptados con arreglo a otro procedimiento. Así pues, no procede considerar que la referencia a dicho concepto excluya tener en cuenta, como «Derecho medioambiental», las disposiciones de un «acto reglamentario» en el sentido del Tratado de Lisboa, a saber, un acto de alcance general que no se haya adoptado según el procedimiento legislativo ordinario, ni según un procedimiento legislativo especial en el sentido del artículo 289 TFUE, apartados 1 a 3.

122 Por lo demás, tal definición restrictiva impediría que se tuviera en cuenta cualquier acto de alcance general adoptado por el BEI, como las declaraciones de principios y normas o las estrategias que adopte en el ejercicio de su autonomía institucional (véanse los anteriores apartados 28 a 36).

123 En efecto, procede recordar que, para la consecución de los objetivos del Tratado FUE, los órganos del BEI adoptan normas internas de alcance general —en particular en forma de políticas, estrategias, instrucciones, principios o normas—, debidamente publicadas y aplicadas, que, con independencia de su carácter vinculante o no en sentido estricto, limitan el ejercicio de la facultad de apreciación del BEI cuando lleva a cabo sus actividades (véanse, en este sentido y por analogía, las sentencias de 27 de abril de 2012, De Nicola/BEI, T-37/10 P, EU:T:2012:205, apartado 40 y jurisprudencia citada; de 16 de septiembre de 2013, De Nicola/BEI, T-618/11 P, EU:T:2013:479, apartado 36, y de 19 de julio de 2017, Dessi/BEI, T-510/16, no publicada, EU:T:2017:525, apartado 43). Cuando el juez de la Unión examina la legalidad de un acto adoptado por el BEI, tiene en cuenta la normativa interna adoptada por este último (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 16 de septiembre de 2013, De Nicola/BEI, T-618/11 P, EU:T:2013:479, apartado 42).

124 Por lo tanto, en el presente caso, y en contra de lo que sostuvo el BEI en la vista, procede asimilar las normas de alcance general que regulan su actividad en materia de concesión de préstamos a fin de alcanzar los objetivos del Tratado FUE en materia de medio ambiente, en particular los criterios de carácter medioambiental para que los proyectos puedan optar a la financiación del BEI, a las disposiciones legislativas del Derecho medioambiental de la Unión, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra f), del Reglamento Aarhus.

125 Por último, del tenor literal y de la lógica interna del artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus, a cuya luz debe interpretarse, en la medida de lo posible, el Reglamento Aarhus (véase el anterior apartado 107), se desprende que todas las acciones de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del Derecho medioambiental se deberían poder impugnar. Así pues, no procede limitar el acceso a la justicia en materia de medio ambiente únicamente a las acciones de autoridades públicas que tengan formalmente como fundamento jurídico una disposición del Derecho medioambiental.

126 Por todas estas razones y en aras de una interpretación general del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus coherente y conforme con el requisito de ofrecer recursos suficientes y efectivos (véase el anterior apartado 4), el concepto de medida de alcance individual adoptada «conforme al Derecho medioambiental», recogido en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus, debe interpretarse de manera amplia, en el sentido de que no se limita —como sostiene el BEI, apoyado por la Comisión— únicamente a las medidas de alcance individual adoptadas sobre la base de una disposición de Derecho derivado que contribuya a la consecución de los objetivos de la Unión en materia medioambiental, tal como se establecen en el artículo 191 TFUE, apartado 1, sino que se refiere a cualquier medida de alcance individual sujeta a los requisitos del Derecho derivado de la Unión que, con independencia de su fundamento jurídico, tenga por objeto directamente la consecución de los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente.

127 Por lo tanto, queda por examinar si el acuerdo controvertido puede analizarse como tal medida de alcance individual.

128 A este respecto, del apartado 11 del acta de la reunión de 12 de abril de 2018, tal como se incorporó a los autos del presente procedimiento, se desprende que, mediante el acuerdo controvertido, el Consejo de Administración aprobó, en dicha reunión, la propuesta de financiación.

129 De los puntos 21 a 23 de la propuesta de financiación se desprendía que la contribución del proyecto Curtis a las políticas perseguidas por la Unión sería importante, en la medida en que dicho proyecto apoyaba los objetivos españoles y europeos en materia de producción de energías renovables y contribuía a la seguridad del suministro de energía y a la consecución de objetivos medioambientales. También contribuiría a evitar incendios forestales y a la sostenibilidad de la silvicultura en Galicia, al estimular la demanda local de residuos forestales. La financiación del proyecto había sido conforme y contribuido a la prioridad dada por el BEI, en el marco de su política de préstamos, a las energías renovables y a la acción en favor del clima.

130 El punto 24 de la propuesta de financiación indicaba así que dicho proyecto podía optar a recibir financiación del BEI con arreglo al artículo 309 TFUE, párrafo primero, letra c), en la medida en que respondía a un interés común en el ámbito de la energía.

131 En el punto 25 de la propuesta de financiación, se indicaba que el proyecto Curtis venía a corregir un fallo del mercado, en la medida en que los proyectos de producción de electricidad y de calor con baja emisión de carbono reducían los costes externos vinculados al carbono y a la contaminación atmosférica.

132 Además, el punto 30 de la propuesta de financiación precisaba que el proyecto Curtis contribuía a los objetivos en materia de energía renovable para 2020 establecidos en el Plan de Acción Español de Energías Renovables, adoptado de conformidad con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2009/28, en su versión aplicable en el momento en el que se adoptó el acuerdo controvertido.

133 Por último, el punto 34 de la propuesta de financiación indicaba que, desde la óptica de su «sostenibilidad», en la medida en que «se cumplían las condiciones apropiadas (véase la ficha técnica sobre los aspectos medioambientales y sociales), el proyecto [Curtis era] aceptable desde el punto de vista medioambiental y social para una financiación [por el BEI]».

134 La ficha técnica sobre los aspectos medioambientales y sociales del proyecto Curtis de 12 de abril de 2018 (en lo sucesivo, «ficha técnica»), mencionada en el punto 34 de la propuesta de financiación, consignaba los resultados de una evaluación de las repercusiones de dicho proyecto sobre el medio ambiente que la autoridad nacional competente había decidido efectuar, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92, en su versión aplicable en el momento en el que se adoptó el acuerdo controvertido.

135 A continuación, la ficha técnica mencionaba los compromisos asumidos por el promotor del proyecto para garantizar la sostenibilidad de la biomasa utilizada en el marco de este, en función de determinados criterios recogidos en la referida ficha. En particular, el promotor se había comprometido a que la biomasa utilizada en el marco del proyecto Curtis respetara los criterios de sostenibilidad establecidos en la Directiva 2009/28, en su versión aplicable en el momento en el que se adoptó el acuerdo controvertido, así como en el Reglamento (UE) n.º 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 (DO 2010, L 295, p. 23), que tenía por objeto luchar contra la tala ilegal y el comercio asociado a esa práctica.

136 Por último, la ficha técnica recogía el resultado de la huella de carbono del proyecto que el BEI había calculado conforme a sus propios métodos de evaluación, subrayando que, en la medida en que sustituiría a la producción combinada de electricidad por centrales eléctricas nuevas y existentes, el efecto total relativo del proyecto sería una reducción neta de las emisiones de equivalente de CO_2 de 151 kilotoneladas al año.

137 En la ficha técnica, los servicios del BEI concluían, a la vista de los resultados y de los compromisos anteriormente mencionados, que el proyecto Curtis era aceptable desde el punto de vista medioambiental y social para obtener financiación del BEI.

138 De lo anterior se deriva que, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las normas internas de alcance general que regulan la actividad de préstamo del BEI citadas en los anteriores apartados 28 a 36, el acuerdo controvertido constataba que en el presente caso se satisfacían algunos criterios de admisibilidad de carácter medioambiental, adoptados por el BEI en el ejercicio de su autonomía institucional y dirigidos directamente a la consecución de los objetivos de la política de la Unión en materia de medio ambiente.

139 En particular, de los autos se desprende que el acuerdo controvertido se adoptó debido a que el proyecto Curtis respondía a los objetivos de la actividad de préstamo del BEI y a los criterios de admisibilidad para los proyectos relacionados con el medio ambiente resultantes de la Declaración de 2009 y de la Estrategia Climática, en particular porque venía a apoyar los objetivos europeos y españoles en materia de producción de energías renovables, cumplía criterios de sostenibilidad y disposiciones destinadas a luchar contra la tala ilegal establecidos en el Derecho derivado de la Unión y permitía una reducción neta de las emisiones de equivalente CO_2 español y europeo.

140 En la medida en que declaraba que el proyecto Curtis cumplía dichos criterios de admisibilidad de carácter medioambiental, el acuerdo controvertido era efectivamente una medida de alcance individual adoptada «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus.

141 En cambio, en la medida en que el acuerdo controvertido fue adoptado por el Consejo de Administración, no es pertinente determinar si, como sostiene la demandante, otra decisión relativa al proyecto Curtis adoptada por el Comité de Inversiones del FEIE, consistente en conceder la garantía de la Unión para dicho proyecto (véase el anterior apartado 45), también se aprobó cumpliendo los requisitos que contribuyen a la consecución de los objetivos de la política medioambiental de la Unión.

142 A la vista de las consideraciones expuestas en los anteriores apartados 138 y 140, la demandante sostiene fundadamente, en el presente caso, que el BEI incurrió en error de apreciación al indicar que el acuerdo controvertido no podía considerarse una medida de alcance individual adoptada «conforme al Derecho medioambiental», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus, y, por lo tanto, un acto susceptible de revisión interna de conformidad con el artículo 10, apartado 1, de ese mismo Reglamento.

143 Por consiguiente, procede estimar la segunda parte del primer motivo del recurso. No obstante, habida cuenta del carácter acumulativo de los diferentes requisitos para que un acto pueda calificarse de «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus, que se impugnan en el marco de cada parte de dicho motivo, es necesario proseguir con el examen de la primera parte de ese mismo motivo.

– Primera parte del primer motivo del recurso, relativa a la aplicación errónea del requisito de que el acto surta «efecto jurídicamente vinculante y externo», establecido en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus

144 La demandante reprocha al BEI que, al adoptar el acto impugnado, aplicó erróneamente, con respecto al acuerdo controvertido, el requisito de que el acto surta «efecto jurídicamente vinculante y externo», establecido en el artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus.

145 El BEI, apoyado por la Comisión, rebate las alegaciones de la demandante y sostiene que la primera parte del primer motivo debe desestimarse por infundada.

146 Considera que, conforme a la jurisprudencia, puede denegar por inadmisible toda solicitud de revisión interna que, como en el presente caso, no cumple determinados requisitos establecidos en el Reglamento Aarhus para la presentación de tal solicitud. Como se desprende del escrito de 13 de abril de 2018 dirigido al promotor, el acuerdo controvertido no creó ninguna obligación a cargo del BEI de conceder el préstamo a la entidad *ad hoc* del proyecto Curtis y no confirió ningún derecho al promotor de dicho proyecto ni modificó la situación jurídica de este último. En su opinión, el único acto con efecto jurídicamente vinculante y externo a este respecto fue la documentación contractual relativa a la financiación del proyecto Curtis por el BEI, firmada el 25 de julio de 2018, que no constituye un «acto administrativo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), y del artículo 10, apartado 1, del Reglamento Aarhus. El acuerdo controvertido no fue sino una etapa obligatoria dentro del proceso interno de toma de decisiones del BEI. Al tratarse de una operación de financiación sobre el proyecto, dicho proceso se desarrolló en dos fases. En primer lugar, el Consejo de Administración otorgó un acuerdo de principio para la financiación del proyecto Curtis por el BEI, sin seleccionar al beneficiario del préstamo. En segundo lugar, el Comité de Dirección aprobó definitivamente dicha financiación, tras haber establecido, en ejecución del acuerdo controvertido y con arreglo al artículo 11, apartado 3, de los estatutos del BEI, sus modalidades y condiciones finales dentro de los límites del acuerdo de principio otorgado por el Consejo de Administración. La negociación del contrato por los servicios del BEI fue una etapa crucial, cuyo éxito no se garantizaba, como demuestra la experiencia anterior relativa a otros proyectos.

147 Según el BEI, apoyado por la Comisión, ni los actos de su proceso interno de toma de decisiones ni el contrato de préstamo son «actos administrativos» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), y del artículo 10, apartado 1, del Reglamento Aarhus. Ello se ajusta a la independencia de que goza el BEI en el ámbito de sus operaciones financieras y al hecho de que su actividad bancaria no puede asimilarse a una actividad administrativa. Por lo tanto, la situación del presente caso no puede compararse con la de los asuntos que dieron lugar a la sentencia de 31 de enero de 2019, International Management Group/Comisión (C-183/17 P y C-184/17 P, EU:C:2019:78), en los que se cuestionaba claramente un acto administrativo. Por lo que respecta al artículo 271 TFUE, letra c), invocado por la demandante, según el BEI pretende únicamente preservar los derechos procesales específicos atribuidos a los Estados miembros y a la Comisión en el artículo 19 de los estatutos del BEI, en el marco de su proceso interno de toma de decisiones en materia de concesión de préstamos, y no confiere ningún derecho a impugnar en cuanto al fondo las decisiones de concesión de préstamos. Por lo que respecta al procedimiento de revisión interna, establecido en el artículo 10 del Reglamento Aarhus, el BEI considera que no tiene como finalidad mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones, sino ampliar el acceso de algunos solicitantes a las vías jurídicas existentes ante los órganos jurisdiccionales de la Unión, de

conformidad con el artículo 12 de ese mismo Reglamento. En su opinión, no es posible solicitar la revisión interna de un acto que no es impugnable en el sentido del artículo 263 TFUE porque no produce efectos jurídicos que vulneren el Derecho medioambiental frente a terceros.

148 La primera parte del primer motivo plantea la cuestión de si, en el acto impugnado, el BEI consideró erróneamente que el acuerdo controvertido no era una medida que surta «efecto jurídicamente vinculante y externo» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus.

149 Con carácter preliminar, es preciso recordar que el procedimiento administrativo de revisión interna previsto en el artículo 10 del Reglamento Aarhus abre la vía a un recurso judicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, en virtud del artículo 12 de ese mismo Reglamento, debe interponerse «de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado [FUE]» y, por lo tanto, en principio, observando los requisitos establecidos en el artículo 263 TFUE. 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.

150 La Comisión y, seguidamente, el BEI proponen, en esencia, que se declare de entrada que el acuerdo controvertido no es un acto administrativo, porque se refiere a las actividades financieras del BEI, en cuyo marco este debe poder actuar con total independencia.

151 No obstante, como ya se ha declarado en el anterior apartado 92, en las circunstancias del presente caso el BEI no puede invocar un motivo de oposición basado en que la solicitud de revisión interna presentada por la demandante, con arreglo al artículo 10 del Reglamento Aarhus y a la Decisión 2008/50, era incompatible con el «estatuto particular» que le confiere el Tratado FUE.

152 Por lo tanto, es preciso ceñirse al examen de si el acuerdo controvertido surte «efecto jurídicamente vinculante y externo», en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra g), del Reglamento Aarhus, y, como consecuencia, si estaba «[destinado] producir efectos jurídicos frente a terceros», en el sentido del artículo 263 TFUE.

153 Según reiterada jurisprudencia, para determinar si unos actos o unas decisiones están «destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros» en el sentido del artículo 263 TFUE, hay que atenerse al contenido esencial de dichos actos o decisiones más que a su forma y examinar si producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses de un tercero, modificando de manera caracterizada la situación jurídica de este (véanse, en este sentido, los autos de 21 de junio de 2007, Finlandia/Comisión, C-163/06 P, EU:C:2007:371, apartado 40 y jurisprudencia citada, y de 2 de septiembre de 2009, E.ON Ruhrgas y E.ON Földgáz Trade/Comisión, T-57/07, no publicado, EU:T:2009:297, apartado 30 y jurisprudencia citada). No sucede así en el caso de las medidas de orden interno que no producen ningún efecto fuera de la esfera interna de la institución, órgano u organismo de la Unión que sea su autor (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de julio de 1959, Phoenix-Rheinrohr/Alta Autoridad, 20/58, EU:C:1959:14), p. 181. Cuando se trata de actos o decisiones cuya elaboración se lleva a cabo en varias fases, en particular al término de un procedimiento interno, tampoco sucede así en el caso de actos o decisiones de mero trámite, en la medida en que no fijan definitivamente sobre ningún aspecto de dicho procedimiento la posición de la institución, del órgano o del organismo de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de marzo de 2002, Satellimages TV5/Comisión,

T-95/99, EU:T:2002:62, apartados 32 a 41). Por último, tampoco sucede así en el caso de los actos o decisiones de mera ejecución (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 1988, Les Verts/Parlamento, 190/84, EU:C:1988:94, apartados 7 y 8; véanse también, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer presentadas en el asunto Ismeri Europa/Tribunal de Cuentas, C-315/99 P, EU:C:2001:243, punto 47).

154 En el presente caso, para efectuar el examen anunciado en el anterior apartado 152, a la luz de los principios recordados en el anterior apartado 153, procede analizar a la vez el contenido del acuerdo controvertido y el contexto en el que se adoptó.

155 Con arreglo al artículo 9, apartado 1, de los estatutos del BEI, corresponde al Consejo de Administración decidir sobre la concesión de financiación y fijar los tipos de interés de los préstamos. Basándose en una decisión adoptada por mayoría cualificada, puede delegar algunas de sus atribuciones en el Comité de Dirección. En caso de delegación, determinará sus condiciones y modalidades y supervisará su ejecución. El artículo 11, apartado 3, de los estatutos del BEI dispone que el Comité de Dirección se encarga de la gestión de los asuntos de administración ordinaria del BEI, bajo la autoridad del presidente y el control del Consejo de Administración; prepara las decisiones de dicho Consejo, especialmente las referentes a la concesión de financiación, y asegura la ejecución de dichas decisiones.

156 El reglamento interno del BEI, en su versión aplicable en el momento en el que se adoptó el acuerdo controvertido, a saber, la resultante de las modificaciones de 20 de enero de 2016 (DO 2016, L 127, p. 55), precisa, en su artículo 17, que «las deliberaciones del Consejo de Administración se recogerán en actas firmadas por el presidente de la correspondiente reunión y por el presidente de la reunión en la que hubiere sido aprobada el acta, así como por el secretario de la reunión».

157 Además, el artículo 18, apartado 1, de ese mismo reglamento interno dispone lo siguiente:

«De conformidad con el artículo 9, apartado 1, de los estatutos [del BEI], el Consejo de Administración ejercitará las siguientes facultades:

[…]

– aprobará las operaciones de préstamo y de garantía propuestas por el Comité de Dirección,

[…]».

158 En virtud del artículo 18, apartado 2, del reglamento interno del BEI, «de manera general, [el Consejo de Administración] velará por que el [BEI] sea gestionado correctamente de conformidad con el Tratado [FUE], los estatutos, las directrices establecidas por el Consejo de Gobernadores y los demás textos que rigen la actividad desplegada por el [BEI] al servicio de la misión que le viene señalada por el Tratado [FUE]».

159 El artículo 18, apartado 3, del reglamento interno del BEI recuerda la posibilidad de delegación en el Comité de Dirección prevista en el artículo 9, apartado 1, de los estatutos del BEI, precisando que tal decisión se adoptará por mayoría cualificada.

160 En virtud del artículo 18, apartado 4, del reglamento interno del BEI, el Consejo de Administración «ejercitará todas las demás facultades previstas en los estatutos [del BEI] y conferirá al Comité de Dirección, en las normas y decisiones que adopte, las correspondientes facultades de ejecución, entendiéndose que incumbirá al Comité de Dirección, de conformidad con lo estipulado en el artículo 11, apartado 3, de los estatutos, la gestión de los asuntos corrientes del [BEI] bajo la autoridad del presidente y la vigilancia del Consejo de Administración».

161 Como ya se ha indicado, del punto 11 del acta de la reunión de 12 de abril de 2018, tal como se incorporó a los autos del presente procedimiento, se desprende que el Consejo de Administración aprobó, en dicha reunión, la propuesta de financiación.

162 Del punto 5 de la propuesta de financiación resulta que, para poder acogerse al plan de apoyo establecido por el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (BOE n.º 140, de 10 de junio de 2014, p. 43876), el proyecto Curtis debía estar acabado, probado y operativo el 28 de marzo de 2020, lo que suponía un calendario de ejecución muy ajustado y, en definitiva, la aprobación de la financiación. Por esta razón, los servicios del BEI indicaban que habían decidido que el proceso de aprobación financiera progresara paralelamente a la auditoría previa del asesor técnico de los prestamistas y a la fase II de la auditoría del proyecto por parte de los servicios del BEI, siendo conscientes de que, habida cuenta de los riesgos significativos identificados en relación con el proyecto Curtis, podía ocurrir que finalmente el BEI no pudiera participar en la financiación de este último.

163 El punto 15 de la propuesta de financiación explicaba más detalladamente la estructura propuesta para la aprobación del proyecto. A tenor de ese punto, «la transacción [seguiría] el procedimiento de aprobación habitual en dos etapas para las operaciones de financiación de proyectos. Tras una primera aprobación por el Consejo de Administración, el resultado final de la auditoría y la documentación detallada sobre el préstamo y el proyecto se [presentarían] al Comité de Dirección para su aprobación final. Este procedimiento [permitiría] al [BEI] respetar los plazos operativos y comerciales estrictos exigidos para las operaciones de financiación de proyectos y, más concretamente, para el proyecto [Curtis]. En el supuesto de que las condiciones finales difirieran de las condiciones especificadas en dicha aprobación, se solicitaría una nueva aprobación del Consejo de Administración, de conformidad con el procedimiento del [BEI]».

164 Además, de la constatación efectuada en el anterior apartado 139 se desprende que el acuerdo controvertido se adoptó debido a que el proyecto Curtis respondía a los objetivos de la actividad de préstamo del BEI y a los criterios de admisibilidad para los proyectos relacionados con el medio ambiente resultantes de la Declaración de 2009 y de la Estrategia Climática, en particular porque venía a apoyar los objetivos europeos y españoles en materia de producción de energías renovables, cumplía criterios de sostenibilidad y disposiciones destinadas a luchar contra la tala ilegal establecidos en el Derecho derivado de la Unión y permitía una reducción neta de las emisiones de equivalente CO_2 español y europeo.

165 Mediante escrito de 13 de abril de 2018 (véase el anterior apartado 47), el BEI informó al promotor del proyecto Curtis de que el Consejo de Administración había aprobado el préstamo para la financiación de dicho proyecto y de las condiciones principales, que serían las del contrato de financiación, señalando al mismo tiempo que «esta comunicación no [implicaba] ningún

compromiso jurídico en cuanto a la concesión del préstamo antes mencionado, sino que [se emitía] para que [dicho promotor] pudiera emprender las gestiones necesarias para formalizar el préstamo».

166 Mediante un correo electrónico que la división «Sociedad Civil» del BEI dirigió a la demandante el 16 de agosto de 2018 y que esta aportó a los autos del presente asunto para poder invocarlo en apoyo de su argumentación, el BEI indicó a la demandante que «toda la información medioambiental útil para la auditoría de [la] operación de financiación [del proyecto Curtis había] sido remitida al Consejo de Administración durante la fase I [de la auditoría de dicho proyecto] y [había] sido publicada mediante la ficha técnica sobre los aspectos sociales y medioambientales [relativa a ese mismo proyecto]. La fase [II] de la auditoría se refería únicamente a los aspectos técnicos, económicos y financieros de la operación de financiación. Los documentos de la fase [II] de la auditoría no [contenían] ninguna información medioambiental y, por lo tanto, no [eran] objeto de [la] solicitud [de acceso a la información medioambiental relativa al proyecto Curtis que la demandante le había dirigido]».

167 Del contenido y del contexto en el que se adoptó el acuerdo controvertido se desprende claramente que este reflejaba una toma de posición definitiva del BEI, a través de su Consejo de Administración, sobre la admisibilidad del proyecto Curtis para la concesión de una financiación por el BEI a la vista de sus aspectos medioambientales y sociales, que respondían a los objetivos de la actividad de préstamo del BEI y a los criterios de admisibilidad para los proyectos relacionados con el medio ambiente resultantes de la Declaración de 2009 y de la Estrategia Climática.

168 En efecto, aun cuando, tras el acuerdo controvertido, debía proseguir la auditoría del proyecto Curtis y el Comité de Dirección aún debía examinar determinados aspectos técnicos, económicos y financieros de la operación de financiación, de los que dependía la concesión del préstamo, no es menos cierto que dicha auditoría ya no debía versar sobre los aspectos medioambientales y sociales de dicho proyecto, sobre los que el Consejo de Administración se había pronunciado definitivamente, en el acuerdo controvertido, a la luz de todos los datos correspondientes que figuraban en la propuesta de financiación y en la ficha técnica.

169 En respuesta a una pregunta oral formulada por el Tribunal en la vista, el BEI reconoció que el acuerdo controvertido había fijado con carácter definitivo la posición del Consejo de Administración, que era la autoridad competente a este respecto, sobre la admisibilidad del proyecto Curtis para la financiación del BEI a la vista de sus aspectos medioambientales y sociales. En esta medida, no se trataba, por lo tanto, ni de una opinión provisional del Consejo de Administración ni de una decisión intermedia cuyo objetivo fuera preparar una decisión final de dicho Consejo de Administración.

170 De ello se desprende que, aun cuando el acuerdo impugnado no constituía —como sostiene el BEI en el presente procedimiento y como manifestaba en su escrito de 13 de abril de 2018 al promotor del proyecto Curtis— un compromiso jurídico en cuanto a la concesión del préstamo a la entidad *ad hoc*, ya que quedaban por auditar otros aspectos técnicos, económicos y financieros del proyecto, surtía, sin embargo, ciertos efectos jurídicos definitivos frente a terceros, en particular frente al promotor de dicho proyecto, en la medida en que constataba la admisibilidad de ese proyecto para ser financiado por el BEI en vista de sus aspectos medioambientales y sociales, que permitía así al promotor tomar las siguientes medidas necesarias para formalizar el préstamo que debía recibir, tal como se indica en el escrito de 13 de abril de 2018 que le envió el BEI. Habida cuenta de esos aspectos medioambientales y sociales, la decisión subsiguiente del Comité de

Dirección de conceder el préstamo, tras haber proseguido la auditoría del proyecto Curtis sobre los demás aspectos que quedaban por examinar, únicamente podía considerarse, a lo sumo, una decisión de mera ejecución, en el sentido de la jurisprudencia citada en el anterior apartado 153.

171 Pues bien, el procedimiento de revisión interna establecido en el Reglamento Aarhus debía versar precisamente sobre los aspectos medioambientales (véanse, a este respecto, los anteriores apartados 16, 18 y 19) y la solicitud de revisión interna presentada por la demandante cuestionaba en particular la evaluación, por el BEI, de la sostenibilidad del proyecto Curtis y de su contribución a la consecución de los objetivos de la política medioambiental de la Unión (véanse, a este respecto, los anteriores apartados 54 a 57 y los puntos 80 a 123 de la solicitud de revisión interna). Así pues, dicha solicitud se refería, al menos parcialmente, a los efectos jurídicos definitivos producidos frente a terceros por el acuerdo controvertido.

172 Por estas razones, procede estimar también la primera parte del primer motivo del recurso.

173 Habida cuenta de las apreciaciones anteriores, procede estimar íntegramente el primer motivo del recurso y, sobre esta base, anular el acto impugnado.

Costas

174 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

175 En el presente asunto, han sido desestimadas las pretensiones del BEI. Además, la demandante solicitó expresamente que se condenara en costas al BEI.

176 Por lo tanto, procede condenar al BEI a cargar con sus propias costas y con las de la demandante.

177 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

178 En consecuencia, la Comisión debe cargar con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Segunda ampliada)

decide:

1) Anular la decisión del Banco Europeo de Inversiones (BEI), comunicada a ClientEarth mediante escrito de 30 de octubre de 2018, por la que se deniega por inadmisible la solicitud de revisión interna del acuerdo del Consejo de Administración del BEI, de 12 de abril de 2018, en el que se aprueba la financiación de un proyecto de central eléctrica de biomasa en Galicia que ClientEarth había presentado, el 9 de agosto de 2018, con arreglo al artículo 10 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y a la Decisión

2008/50/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por la que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1367/2006 en lo que respecta a las solicitudes de revisión interna de los actos administrativos.

2) **El BEI cargará con sus propias costas y con las de ClientEarth.**

3) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas.**

Van der Woude Tomljenović Schalin

Škvařilová-Pelzl Nõmm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de enero de 2021.

Firmas