



BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ064580

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 19 de diciembre de 2019

Gran Sala

Asunto n.º C-752/18

SUMARIO:

Medio ambiente. Contaminación del aire en las ciudades. Condena judicial a la administración por superarse los niveles máximos de dióxido de nitrógeno. Negativa de esa administración a aplicar medidas de control. Sanciones a poderes públicos. Multa y arresto. El tribunal remitente conmina a una administración de ámbito inferior al estatal a establecer prohibiciones de circulación en diversas zonas urbanas para ciertos vehículos a fin de respetar el valor límite de dióxido de nitrógeno fijado en el Anexo XI, Sección B, de la Directiva 2008/50. El litigio principal se refiere a la pretensión de que se proceda a la ejecución forzosa de tal orden conminatoria mediante la imposición de un arresto coercitivo a las autoridades competentes en materia de medio ambiente y protección de los consumidores o, en su defecto, al presidente de esa administración territorial. A falta de armonización de los mecanismos nacionales de ejecución forzosa, las modalidades de su aplicación forman parte del ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros. No obstante, tales modalidades deben responder al doble requisito de no ser menos favorables que las que rigen situaciones similares sometidas al Derecho interno (principio de equivalencia) y de no hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (principio de efectividad). Pues bien, una normativa nacional que conduce a una situación en la que una resolución de un tribunal queda inoperante, al carecer este de medio alguno de hacer que se cumpla, vulnera el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva. Por otra parte, el juez nacional, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho medioambiental de la Unión, interpretará su Derecho nacional, en la medida de lo posible, de manera conforme tanto con los objetivos del Convenio de Aarhus como con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el Derecho de la Unión. A estos efectos, incumbe a dicho juez, tomando en consideración el Derecho interno en su conjunto y aplicando métodos de interpretación reconocidos por este, verificar si puede llegar a una interpretación de ese Derecho que le permita aplicar medidas coercitivas eficaces para garantizar que las autoridades públicas ejecuten una resolución que ha adquirido firmeza. Si no le es posible proceder a una interpretación de la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el juez nacional que conozca del litigio en el marco de sus competencias está obligado, en cuanto órgano de un Estado miembro, a dejar inaplicada cualquier disposición nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo en dicho litigio. Sin embargo, no cabe interpretar esta jurisprudencia en el sentido de que el principio de efectividad y el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva obligan al juez nacional a dejar inaplicada una disposición de Derecho nacional, o la única interpretación de esta que le parezca conforme a la constitución nacional, si al hacerlo vulnerase otro derecho fundamental garantizado por el Derecho de la Unión. En lo que respecta a las exigencias que debe cumplir la base legal de la limitación del derecho a la libertad, la ley que faculte al juez para privar de libertad a una persona debe ser suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, con objeto de evitar cualquier riesgo de arbitrariedad. Dado que la imposición de un arresto coercitivo supone una privación de libertad, solo es posible recurrir a esta medida cuando no exista ninguna otra menos coactiva que permita alcanzar el objetivo perseguido. Corresponde, por tanto, al tribunal remitente verificar si es posible interpretar el Derecho nacional que regula la ejecución forzosa de manera conforme al derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido de considerar que autorizaría a dicho tribunal a adoptar medidas que no atenten contra el derecho a la libertad. Por otra parte, procede recordar que es posible garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión y la protección efectiva de los derechos que este confiere a los particulares recurriendo al principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, principio inherente al sistema de los Tratados en los que se basa la Unión. En virtud de lo expuesto, el Tribunal de Justicia declara: El Derecho de la Unión, en particular el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el



sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, en particular de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, incumbe al tribunal nacional competente imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público cuando en las disposiciones del Derecho interno exista una base legal para la imposición de tal arresto que sea suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, y siempre que la limitación del derecho a la libertad, garantizado por el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que ese arresto supondría satisfaga los demás requisitos establecidos al respecto en el artículo 52, apartado 1, de la mencionada Carta. En cambio, de no existir una base legal de tales características en el Derecho interno, el Derecho de la Unión no faculta a ese tribunal para que recurra a dicha medida.

PRECEPTOS:

Convenio de Aarhus de 25 de julio de 1998 (derecho de acceso a la justicia en materia de medio ambiente), art. 9.

Directiva 2008/50/CE (calidad del aire ambiente y atmósfera más limpia en Europa), arts. 4, 13 y 23.1 y Anexo XI.

Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, arts. 6, 47 y 52.1.

PONENTE:

Don M. Safjan.

En el asunto C-752/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, Alemania), mediante resolución de 9 de noviembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de diciembre de 2018, en el procedimiento entre

Deutsche Umwelthilfe eV

y

Freistaat Bayern,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan, M. Safjan (Ponente) y S. Rodin, la Sra. L. S. Rossi y el Sr. I. Jarukaitis, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, D. Šváby, C. Vajda, F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. D. Dittert, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de septiembre de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Deutsche Umwelthilfe eV, por el Sr. R. Klinger, Rechtsanwalt;
- en nombre del Freistaat Bayern, por los Sres. J. Vogel, W. Brechmann y P. Frei, en calidad de agentes;



- en nombre del Gobierno alemán, por la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Erlbacher, G. Gattinara y E. Manhaeve, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de noviembre de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

1. La petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación del artículo 9, apartado 4, primera frase, del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), de los artículos 4 TUE, apartado 3, y 19 TUE, apartado 1, del artículo 197 TFUE, apartado 1, y del artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Deutsche Umwelthilfe eV, organización no gubernamental para la protección del medio ambiente, y el Freistaat Bayern (estado federado de Baviera, Alemania) relativo a la ejecución forzosa de una orden conminatoria por la que un tribunal exigía a este último que estableciera ciertas prohibiciones de circulación de vehículos a fin de respetar las obligaciones derivadas de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1).

Marco jurídico

Derecho internacional

3. El artículo 9 del Convenio de Aarhus, titulado «Acceso a la justicia», estipula lo siguiente:

«[...]

2. Cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, por que los miembros del público interesado:

a) que tengan un interés suficiente o, en su caso,

b) que invoquen la lesión de un derecho, cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición, podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de las disposiciones del artículo 6 y, si el derecho interno lo prevé y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 más abajo, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio.

Lo que constituye interés suficiente y lesión de un derecho se determinará con arreglo a las disposiciones del derecho interno y conforme al objetivo de conceder al público interesado un amplio acceso a la justicia en el marco del presente Convenio. A tal efecto, el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el artículo 2, apartado 5, se considerará suficiente en el sentido de la letra a). Se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) anterior.

[...]

3. Además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 precedentes, cada Parte velará por que los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno puedan entablar procedimientos administrativos o judiciales para impugnar las acciones u



omisiones de particulares o de autoridades públicas que vulneren las disposiciones del derecho medioambiental nacional.

4. Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, los procedimientos a que se refieren los apartados 1, 2 y 3 precedentes deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación, si procede, y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo. Las decisiones adoptadas en virtud del presente artículo se pronunciarán o consignarán por escrito. Las decisiones de los tribunales y, en lo posible, las de otros órganos deberán ser accesibles al público.

[...]

Derecho de la Unión

4. El considerando 2 de la Directiva 2008/50 está redactado así:

«Con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente en general, es particularmente importante combatir las emisiones de contaminantes en la fuente y determinar y aplicar medidas de reducción de emisiones más eficaces a nivel local, nacional y comunitario. En este sentido es preciso evitar, prevenir o reducir las emisiones de contaminantes de la atmósfera nocivos, y fijar los objetivos oportunos aplicables al aire ambiente, teniendo en cuenta las normas, las directrices y los programas correspondientes de la Organización Mundial de la Salud.»

5. El artículo 4 de esta Directiva dispone:

«Los Estados miembros designarán zonas y aglomeraciones en todo su territorio. En todas esas zonas y aglomeraciones deberán llevarse a cabo actividades de evaluación y gestión de la calidad del aire.»

6. El artículo 13 de dicha Directiva, titulado «Valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM10, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI.

Los valores límite de dióxido de nitrógeno y benceno especificados en el anexo XI no podrán superarse a partir de las fechas especificadas en dicho anexo.

El cumplimiento de estos requisitos se evaluará de conformidad con lo dispuesto en el anexo III.

[...]

7. El artículo 23, apartado 1, de la misma Directiva dispone:

«Cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, los Estados miembros se asegurarán de que se elaboran planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en los anexos XI y XIV.

En caso de superarse los valores límite para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea lo más breve posible. Los planes de calidad del aire podrán incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños.

Esos planes de calidad del aire contendrán al menos la información indicada en la sección A del anexo XV y podrán incluir medidas adoptadas de conformidad con el artículo 24. Esos planes serán transmitidos a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación.

[...]



8. El anexo XI de la Directiva 2008/50 se titula «Valores límite para la protección de la salud humana». Su sección B determina los valores límite por contaminante en función de su concentración en el aire ambiente, medida en diferentes lapsos de tiempo. Con respecto al dióxido de nitrógeno, los valores que establece dicho anexo son los siguientes:

PERÍODO MEDIO	VALOR LÍMITE	MARGEN DE TOLERANCIA	FECHA EN LA QUE DEBE ALCANZARSE
1 hora	200 µg/m ³ , que no podrá superarse más de 18 veces por año civil	[...] 0 % el 1 de enero de 2010	1 de enero de 2010
Año civil	40 µg/m ³	[...] 0 % el 1 de enero de 2010	1 de enero de 2010

Derecho alemán

9. El artículo 104, apartado 1, primera frase, de la Grundgesetz (Ley Fundamental) dispone:

«Solo se podrá restringir la libertad de las personas mediante una ley formal y en la forma que establezca dicha ley.»

10. El artículo 167, apartado 1, primera frase, de la Verwaltungsgerichtsordnung (Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; en lo sucesivo, «VwGO») establece:

«Salvo disposición especial de la presente Ley, la ejecución se regirá, *mutatis mutandis*, por el libro octavo de la Zivilprozessordnung (Ley de Enjuiciamiento Civil).»

11. Según las explicaciones ofrecidas por el tribunal remitente, el artículo 172 de la VwGO constituye una disposición especial de este tipo, que, con arreglo a la fórmula introductoria del artículo 167, apartado 1, primera frase, de la VwGO, excluye en principio la aplicación de las disposiciones sobre ejecución forzosa que figuran en el libro octavo de la Zivilprozessordnung (Ley de Enjuiciamiento Civil; en lo sucesivo, «ZPO»). Dicho artículo 172 está redactado así:

«Cuando, en los casos contemplados en los artículos 113, apartados 1, segunda frase, y 5, y 123, la Administración no cumpla la orden conminatoria que se le haya dirigido en la sentencia o en el auto de adopción de medidas provisionales, el tribunal de primera instancia podrá, previa solicitud, apercibir a la citada administración de que, en caso de no cumplirla en el plazo que fije el propio tribunal, se le impondrá una multa coercitiva de hasta 10 000 euros, liquidar dicha multa coercitiva en caso de que el plazo fijado transcurra infructuosamente y proceder de oficio a su ejecución forzosa. Una misma orden conminatoria podrá dar lugar a la imposición, liquidación y ejecución de varias multas coercitivas sucesivas.»

12. El artículo 888, apartados 1 y 2, de la ZPO dispone:

«(1) Cuando un acto no pueda ser realizado por un tercero y dependa exclusivamente de la voluntad del deudor, el tribunal de primera instancia, previa solicitud, ordenará al deudor la realización del acto so pena de multa coercitiva, y, si no fuera posible el cobro de dicha multa, de arresto coercitivo o bien so pena de arresto coercitivo. El importe de cada multa coercitiva no podrá superar los 25 000 euros. Se aplicarán al arresto coercitivo, *mutatis mutandis*, las disposiciones de la sección 2 relativas a la privación de libertad.

(2) Los medios de coerción se impondrán sin apercibimiento previo.»

13. El artículo 890, apartados 1 y 2, de la ZPO establece:

«(1) Si el deudor incumple su obligación de no hacer o de tolerar un acto, el tribunal de primera instancia lo condenará, previa solicitud del acreedor, a una multa civil por cada incumplimiento y, si no fuera posible el cobro



de dicha multa, a un arresto coercitivo o bien a un arresto coercitivo de seis meses como máximo. El importe de cada multa no podrá superar los 250 000 euros, y la duración total del arresto coercitivo no podrá exceder los dos años.

(2) La condena irá precedida de un apercibimiento realizado, previa solicitud, por el tribunal de primera instancia si dicho apercibimiento no figurase ya en la resolución que imponga la obligación.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

14. Se desprende de la resolución de remisión que en numerosos lugares a lo largo de varios kilómetros de carreteras en el interior de la ciudad de Múnich (Alemania) se ha sobrepasado, a veces en un porcentaje muy significativo, el valor límite de dióxido de nitrógeno (NO₂), a saber, 40 µg/m³ de media por año civil, establecido por las disposiciones del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, puestas en relación con las del anexo XI, sección B, de dicha Directiva.

15. A raíz de un recurso interpuesto por Deutsche Umwelthilfe, el Verwaltungsgericht München (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Múnich, Alemania) conminó al estado federado de Baviera, mediante sentencia de 9 de octubre de 2012, a que modificara el plan de acción para la calidad del aire aplicable a la ciudad de Múnich, que constituye un «plan de calidad del aire» en el sentido del artículo 23 de la Directiva 2008/50, de tal manera que dicho plan incluyera las medidas necesarias para que en esa ciudad se respetase lo más rápidamente posible el valor límite fijado para el dióxido de nitrógeno. Esta sentencia ha adquirido firmeza.

16. Mediante resolución de 21 de junio de 2016, el Verwaltungsgericht München (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Múnich) apercibió al estado federado de Baviera de la imposición una multa coercitiva de 10 000 euros en caso de que no cumpliera la citada orden conminatoria en un plazo de un año a partir de la notificación de esa resolución. En el procedimiento de recurso contra dicha resolución, el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera, Alemania) apercibió al estado federado de Baviera, mediante resolución de 27 de febrero de 2017, de la imposición de multas coercitivas de un importe comprendido entre 2 000 y 4 000 euros si no adoptaba las medidas necesarias para respetar los valores límite fijados por la Directiva 2008/50, entre ellas el establecimiento de prohibiciones de circulación en diversas zonas urbanas para ciertos vehículos diésel. Esta resolución ha adquirido igualmente firmeza.

17. Como el estado federado de Baviera no cumplió plenamente las obligaciones impuestas en la resolución de 27 de febrero de 2017, el Verwaltungsgericht München (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Múnich) condenó mediante resolución de 26 de octubre de 2017 al estado federado de Baviera, a instancias de Deutsche Umwelthilfe, al pago de una multa coercitiva de 4 000 euros. El estado federado de Baviera no apeló esta resolución y abonó el importe de la multa.

18. Posteriormente, el estado federado de Baviera siguió sin cumplir todas las órdenes conminatorias que se le habían dirigido en la resolución de 27 de febrero de 2017. Por el contrario, varios representantes del estado federado de Baviera, entre ellos su ministro presidente, expresaron públicamente su intención de no dar cumplimiento a esas obligaciones en lo relativo al establecimiento de prohibiciones de circulación.

19. Mediante varias resoluciones de 28 de enero de 2018, el Verwaltungsgericht München (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Múnich) impuso al estado federado de Baviera, a instancias de Deutsche Umwelthilfe, una multa coercitiva de 4 000 euros por incumplimiento de uno de los puntos del fallo de la resolución de 7 de febrero de 2017 y apercibió a dicho estado federado de la imposición de una multa conminatoria adicional de idéntico importe si no daba cumplimiento, en un nuevo plazo, a otro de los puntos del fallo de esa resolución. En cambio, dicho tribunal desestimó, entre otras, la pretensión de que se impusiera un arresto coercitivo a la ministra de Medio Ambiente y Protección de los Consumidores del estado federado de Baviera o, en su defecto, al ministro presidente de tal estado federado. El estado federado de Baviera recurrió esas resoluciones de 28 de enero de 2018 ante el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera), que desestimó esos recursos mediante resolución de 14 de agosto de 2018.



20. Sin embargo, continúa estando pendiente ante este último tribunal un recurso interpuesto por Deutsche Umwelthilfe contra la resolución de 28 de enero de 2018 por la que se desestimó su pretensión de que se impusiera un arresto coercitivo. Según el tribunal remitente, no cabe esperar que el estado federado de Baviera cumpla lo dispuesto en la resolución de 27 de febrero de 2017 estableciendo las prohibiciones de circulación de que se trata.

21. Pues bien, en opinión de dicho tribunal, cuando el poder ejecutivo manifiesta con tanta claridad su determinación de incumplir determinadas resoluciones judiciales, es preciso concluir que la imposición y la liquidación de nuevas multas coercitivas de importe superior será insuficiente para hacer que modifique el mencionado comportamiento. En efecto, el abono de una multa coercitiva no acarrea ninguna pérdida patrimonial para el estado federado de Baviera. Por el contrario, el abono de esa multa se realiza imputándolo a una determinada partida del presupuesto de ese estado federado y contabilizando ese mismo importe como ingreso en la caja central del estado federado.

22. Aunque, en principio, cabría plantearse la posibilidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones y de las resoluciones judiciales de que se trata imponiendo un arresto coercitivo a determinados miembros del Gobierno de Alta Baviera (Alemania), al ministro de Medio Ambiente y Protección de los Consumidores del estado federado de Baviera o incluso al ministro presidente de dicho estado federado, el tribunal remitente considera que ese mecanismo, contemplado en la ZPO, no es aplicable en el presente asunto por razones de Derecho constitucional.

23. En efecto, a su juicio, pese a que el artículo 167, apartado 1, primera frase, de la VwGO permite aplicar, salvo disposición especial de dicha Ley, las medidas contempladas en el libro octavo de la ZPO, de las que forma parte el arresto coercitivo, el artículo 172 de la VwGO constituye una disposición especial de esa índole, que excluye la aplicación de las medidas de ejecución forzosa recogidas en el libro octavo de la ZPO.

24. Es cierto, indica el tribunal remitente, que el Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemania) ha declarado ya que los tribunales de lo contencioso administrativo tienen, en principio, el deber de considerar, en su caso, que no están vinculados por las restricciones que resultan del artículo 172 de la VwGO.

25. Sin embargo, según el tribunal remitente, imponer un arresto coercitivo, basándose en el artículo 888 de la ZPO, a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público significaría hacer caso omiso del requisito formulado por el Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal) en su resolución de 13 de octubre de 1970, requisito que exige que el objetivo perseguido al aplicar una disposición que sirve de fundamento jurídico a una privación de libertad quede englobado en la intención que perseguía el legislador en el momento en que estableció dicha disposición. Ahora bien, el tribunal remitente estima que, habida cuenta de la génesis del artículo 888 de la ZPO, tal requisito no se cumple en lo que respecta a los titulares de una función que implica el ejercicio del poder público.

26. Dicho tribunal se pregunta, no obstante, si el Derecho de la Unión exige o no una apreciación diferente de la situación jurídica que se examina en el litigio principal.

27. En efecto, en su opinión, el hecho de que el Derecho de la Unión exigiera la imposición de un arresto coercitivo en una situación como la que se examina en el litigio principal impediría que los tribunales alemanes tuvieran en cuenta el obstáculo que representa la jurisprudencia constitucional antes mencionada.

28. Dadas estas circunstancias, el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse

- el mandato que contiene el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea (TUE), con arreglo al cual los Estados miembros deben adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el



cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión;

- el principio de aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, consagrado, en particular, en el artículo 197 TFUE, apartado 1;

- el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el artículo 47, [párrafo primero], de la [Carta];

- la obligación de garantizar un recurso efectivo en materia de medio ambiente que para las Partes contratantes se deriva del artículo 9, apartado 4, primera frase, del [Convenio de Aarhus];

- la obligación que el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, impone a los Estados miembros de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión,

en el sentido de que los órganos jurisdiccionales alemanes están facultados (y, en su caso, incluso obligados) a imponer un arresto coercitivo a los titulares de una función que implique el ejercicio de poder público [...] de un estado federado alemán para hacer cumplir la obligación que incumbe a dicho estado federado de actualizar un plan de calidad del aire, en el sentido del artículo 23 de la Directiva [2008/50], con un determinado contenido mínimo, cuando tal estado federado ha sido condenado en firme a actualizar el plan con ese contenido mínimo y,

- los diversos apercibimientos e imposiciones de multas coercitivas dirigidos contra el estado federado han sido totalmente infructuosos;

- los apercibimientos e imposiciones de multas coercitivas, aunque se establecieran en importes superiores a los anteriores, carecen de efecto persuasivo significativo porque el pago de las multas coercitivas impuestas al estado federado condenado con carácter firme no entraña para él pérdida patrimonial alguna, sino que únicamente implica la transferencia del correspondiente importe de una partida contable a otra dentro del presupuesto estatal;

- el estado federado condenado con carácter firme ha dejado claro, tanto ante los órganos judiciales como de forma pública (en particular, a través de su más alto representante político, frente al Parlamento), que no va a cumplir con las obligaciones impuestas judicialmente en relación con el plan de calidad del aire;

- el Derecho nacional en principio contempla el arresto coercitivo con el fin de lograr la ejecución forzosa de las resoluciones judiciales, pero la jurisprudencia del tribunal constitucional nacional se opone a la aplicación de la correspondiente disposición a una situación como la del presente asunto, y

- el Derecho nacional no contempla, para una situación como la del presente asunto, instrumentos de coerción más efectivos que los apercibimientos e imposiciones de multas coercitivas pero menos lesivos que el arresto coercitivo, y el recurso a dichos instrumentos de coerción tampoco se plantea?»

Sobre la cuestión prejudicial

29. Con esta cuestión, el tribunal remitente pretende saber, en esencia, si el Derecho de la Unión, en particular el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, en particular de la Directiva 2008/50, el Derecho de la Unión faculta al tribunal nacional competente para imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público, o incluso le obliga a hacerlo.

30. El tribunal remitente indica que dicha cuestión se plantea en el contexto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, cuando un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, sin solicitar la prórroga del plazo en las condiciones previstas en el artículo 22 de la mencionada Directiva, corresponde al órgano judicial nacional competente que conozca eventualmente del asunto adoptar, frente a la autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como puede ser una orden conminatoria, para que tal autoridad elabore el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que esta determina (sentencia de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, apartado 58).

31. En el presente asunto, el tribunal remitente ya ha conminado al estado federado de Baviera, con arreglo a esa jurisprudencia, a que establezca prohibiciones de circulación en diversas zonas urbanas de la ciudad de Múnich para ciertos vehículos diésel a fin de respetar con la máxima rapidez posible el valor límite de dióxido de nitrógeno fijado en el anexo XI, sección B, de la Directiva 2008/50.



32. Como el estado federado de Baviera se ha negado a cumplir dicha orden conminatoria, que ha adquirido firmeza, el litigio principal se refiere específicamente a la pretensión de Deutsche Umwelthilfe de que se proceda a la ejecución forzosa de tal orden conminatoria mediante la imposición de un arresto coercitivo a la ministra de Medio Ambiente y Protección de los Consumidores del estado federado de Baviera o, en su defecto, al ministro presidente de ese estado federado.

33. A este respecto procede señalar en primer lugar que, a falta de armonización de los mecanismos nacionales de ejecución forzosa, las modalidades de su aplicación forman parte del ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro en virtud del principio de autonomía procesal de los Estados miembros. No obstante, tales modalidades deben responder al doble requisito de no ser menos favorables que las que rigen situaciones similares sometidas al Derecho interno (principio de equivalencia) y de no hacer imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión (principio de efectividad) (sentencia de 26 de junio de 2019, Kuhar, C-407/18, EU:C:2019:537, apartado 46 y jurisprudencia citada).

34. En segundo lugar, es preciso recordar que, cuando aplican el Derecho de la Unión, los Estados miembros están obligados a garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta (sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, apartado 69), que constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva. En lo que respecta a los recursos destinados a hacer respetar el Derecho medioambiental, en particular a iniciativa de asociaciones de protección del medio ambiente, como ocurre en el litigio principal, el artículo 9, apartado 4, del Convenio de Aarhus consagra igualmente el derecho a un recurso efectivo.

35. Pues bien, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una normativa nacional que conduce a una situación en la que una resolución de un tribunal queda inoperante, al carecer este último de medio alguno de hacer que se cumpla, vulnera el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta (véase en este sentido la sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, apartado 72).

36. En efecto, ese derecho sería ilusorio si el ordenamiento jurídico de un Estado miembro permitiera que una resolución judicial firme y obligatoria quedase inoperante en detrimento de una parte (sentencias de 30 de junio de 2016, Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, apartado 43 y jurisprudencia citada, y de 29 de julio de 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, apartado 57).

37. Más concretamente, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) relativa al artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, jurisprudencia a cuya luz debe interpretarse el artículo 47 de la Carta (sentencia de 30 de junio de 2016, Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, apartado 41 y jurisprudencia citada), que el hecho de que las autoridades públicas no cumplan una resolución judicial firme y ejecutiva priva por completo de eficacia a dicho artículo (véase en este sentido, TEDH, sentencia de 19 de marzo de 1997, Hornsby c. Grecia, CE:ECHR:1997:0319JUD001835791, §§ 41 y 45).

38. El derecho a la tutela judicial efectiva resulta tanto más importante cuanto que, en el ámbito cubierto por la Directiva 2008/50, el hecho de no adoptar las medidas que esta exige pondría en peligro la salud de las personas (véase, por analogía, la sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, apartado 38).

39. Por otra parte, corresponde al juez nacional, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho medioambiental de la Unión, interpretar su Derecho nacional, en toda la medida de lo posible, de manera que sea conforme tanto con los objetivos del artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus como con el objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el Derecho de la Unión (véase en este sentido la sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, apartados 50 y 51).



40. A estos efectos, incumbe a dicho juez, tomando en consideración el Derecho interno en su conjunto y aplicando métodos de interpretación reconocidos por este, verificar si puede llegar a una interpretación de ese Derecho que le permita aplicar medidas coercitivas eficaces para garantizar que las autoridades públicas ejecuten una resolución que ha adquirido firmeza, como por ejemplo multas coercitivas de elevado importe, repetidas cada poco tiempo, y cuyo abono no redunde, en definitiva, en beneficio del presupuesto del que provienen.

41. Dicho esto, conviene señalar que, en el presente asunto, el tribunal remitente considera que no le es posible hacer que se respete el principio de efectividad del Derecho de la Unión y el derecho a la tutela judicial efectiva, a menos que el Derecho de la Unión le faculte para descartar las razones de carácter constitucional que, en su opinión, impiden aplicar el arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público, o incluso le obligue a descartarlas.

42. A este respecto procede recordar que, si no le es posible proceder a una interpretación de la normativa nacional conforme a las exigencias del Derecho de la Unión, el juez nacional que conozca del litigio en el marco de sus competencias está obligado, en cuanto órgano de un Estado miembro, a dejar inaplicada cualquier disposición nacional contraria a una disposición del Derecho de la Unión que tenga efecto directo en dicho litigio (sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, apartado 21, y de 24 de junio de 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, apartados 58 y 61).

43. Sin embargo, no cabe interpretar esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el sentido de que el principio de efectividad del Derecho de la Unión y el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, obligan al juez nacional a dejar inaplicada una disposición de Derecho nacional, o la única interpretación de esta que le parezca conforme a la constitución nacional, si al hacerlo vulnerase otro derecho fundamental garantizado por el Derecho de la Unión.

44. En efecto, el derecho a la tutela judicial efectiva no es un derecho absoluto y puede someterse a restricciones, en particular para proteger los derechos y libertades de los demás, como se deduce igualmente del artículo 52, apartado 1, de la Carta. Pues bien, una medida coercitiva tal como el arresto coercitivo supone una limitación al derecho a la libertad, garantizado por el artículo 6 de la Carta.

45. Por lo tanto, para responder a la cuestión prejudicial es preciso, en tercer lugar, comparar la importancia respectiva de los derechos fundamentales de que se trata desde el punto de vista de las exigencias que establece el artículo 52, apartado 1, primera frase, de la Carta.

46. En lo que respecta a las exigencias que debe cumplir la base legal de la limitación del derecho a la libertad, el Tribunal de Justicia ha indicado ya, a la vista de la sentencia del TEDH de 21 de octubre de 2013, Del Río Prada c. España (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009), que, a fin de satisfacer las exigencias del artículo 52, apartado 1, de la Carta, la ley que faculte al juez para privar de libertad a una persona debe ser suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, con objeto de evitar cualquier riesgo de arbitrariedad (sentencia de 15 de marzo de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, apartados 38 y 40).

47. Conviene precisar que estas exigencias se aplican a cualquier tipo de privación de libertad, incluida la que resulte de la necesidad de proceder a la ejecución de una condena impuesta por una resolución judicial, y ello con independencia de la posibilidad de que la persona afectada evite la privación de libertad dando cumplimiento a una orden conminatoria formulada en esa misma resolución o en una resolución anterior.

48. Aunque se desprende de los debates mantenidos en la vista ante el Tribunal de Justicia que subsisten dudas en cuanto a la concurrencia de los requisitos que permitirían imponer el arresto coercitivo contemplado en el Derecho alemán a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público, incumbe únicamente al tribunal remitente apreciar si las disposiciones nacionales pertinentes, habida cuenta de su tenor y de su esencia, son suficientemente accesibles, precisas y previsibles en su aplicación y permiten evitar así cualquier riesgo de arbitrariedad.

49. Si no fuera este el caso, al juez nacional no le sería posible imponer un arresto coercitivo basándose únicamente en el principio de efectividad y en el derecho a la tutela judicial efectiva. En efecto, cualquier limitación



del derecho a la libertad debe ser establecida por una ley que satisfaga las exigencias recordadas en el apartado 46 de la presente sentencia.

50. En lo que respecta a las exigencias derivadas de principio de proporcionalidad, es preciso recordar que, cuando están en juego varios derechos fundamentales distintos, la valoración de la observancia del principio de proporcionalidad debe llevarse a cabo respetando la necesaria conciliación de las exigencias relacionadas con la protección de los distintos derechos y el justo equilibrio entre ellos (véase en este sentido la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 60 y jurisprudencia citada).

51. Pues bien, procede considerar que, como ha indicado el Abogado General en el punto 86 de sus conclusiones, dado que la imposición de un arresto coercitivo supone una privación de libertad, solo es posible recurrir a esta medida cuando no exista ninguna otra menos coactiva que permita alcanzar el objetivo perseguido. Corresponde, por tanto, al tribunal remitente verificar si es posible interpretar el Derecho nacional que regula la ejecución forzosa de manera conforme al derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido de considerar que autorizaría a dicho tribunal a adoptar medidas que no atenten contra el derecho a la libertad, como las que se han mencionado en el apartado 40 de la presente sentencia.

52. Únicamente en el supuesto de que el tribunal remitente, al proceder a la comparación de la importancia respectiva de los derechos a la que se ha hecho referencia en el apartado 45 de la presente sentencia, llegara a la conclusión de que la limitación del derecho a la libertad resultante de la imposición de un arresto coercitivo satisface los requisitos que impone al respecto el artículo 52, apartado 1, de la Carta, cabría afirmar que el Derecho de la Unión no solo autoriza, sino que exige, recurrir a dicha medida.

53. Además, conviene subrayar que los razonamientos antes expuestos deben entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que, por ejemplo, en el contexto de un recurso por incumplimiento, el Tribunal de Justicia declare que se ha producido una infracción de la Directiva 2008/50 como la que el tribunal remitente sitúa en el origen del litigio principal.

54. Por otra parte, procede recordar que, en su caso, es posible garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión y la protección efectiva de los derechos que este confiere a los particulares recurriendo al principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho de la Unión que le sean imputables, principio que es inherente al sistema de los Tratados en los que se basa la Unión (véanse en este sentido las sentencias de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartados 20, 39 y 52, y de 28 de julio de 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, apartado 18 y jurisprudencia citada).

55. Dicho principio rige en cualquier supuesto de violación del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro, independientemente de cuál sea la autoridad pública responsable de esta violación (sentencia de 28 de julio de 2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, apartado 19 y jurisprudencia citada).

56. Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a la cuestión planteada que el Derecho de la Unión, en particular el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, en particular de la Directiva 2008/50, incumbe al tribunal nacional competente imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público cuando en las disposiciones del Derecho interno exista una base legal para la imposición de tal arresto que sea suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, y siempre que la limitación del derecho a la libertad, garantizado por el artículo 6 de la Carta, que ese arresto supondría satisfaga los demás requisitos establecidos al respecto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta. En cambio, de no existir una base legal de tales características en el Derecho interno, el Derecho de la Unión no faculta a ese tribunal para que recurra a dicha medida.

Costas



57. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

El Derecho de la Unión, en particular el artículo 47, párrafo primero, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación caracterizada por la negativa persistente de una autoridad nacional a dar cumplimiento a una resolución judicial que la conmina a ejecutar una obligación clara, precisa e incondicional derivada de dicho Derecho, en particular de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, incumbe al tribunal nacional competente imponer un arresto coercitivo a titulares de una función que implica el ejercicio del poder público cuando en las disposiciones del Derecho interno exista una base legal para la imposición de tal arresto que sea suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación, y siempre que la limitación del derecho a la libertad, garantizado por el artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que ese arresto supondría satisfaga los demás requisitos establecidos al respecto en el artículo 52, apartado 1, de la mencionada Carta. En cambio, de no existir una base legal de tales características en el Derecho interno, el Derecho de la Unión no faculta a ese tribunal para que recurra a dicha medida.

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.