

El acceso a la justicia en materia de acceso a la información ambiental: el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (ACCC) y la jurisprudencia del Tribunal Supremo

Alexandre Peñalver i Cabré
Profesor titular de Derecho administrativo UB
Enero 2020

Índice

- I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental**
- II. Los recursos previos al contencioso-administrativo**
- III. Los recursos en el contencioso-administrativo**
- IV. Las reclamaciones ante organismos independientes**
- V. La comunicación ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus**

I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

1. Convenio de Aarhus

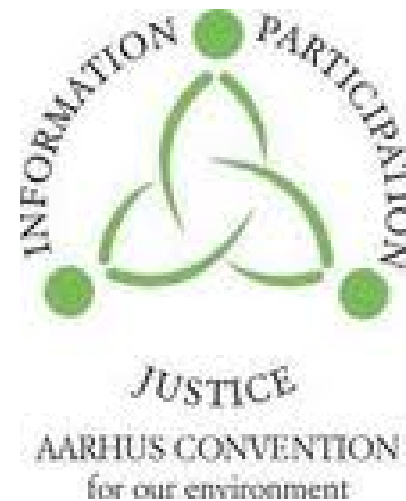
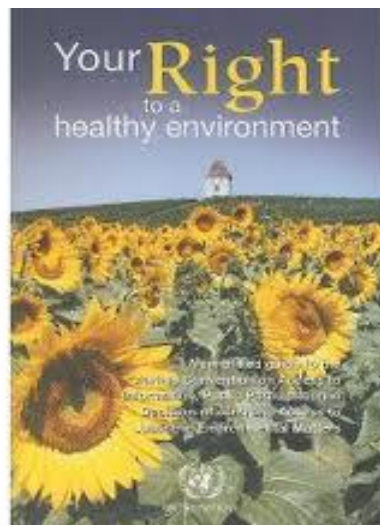
- **Convenio sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en medio ambiente de 25 de junio de 1998 (Convenio de Aarhus).**
- **Adoptado en el marco de la United Nations Economic Commission for Europe (UN/ECE):**
 - *ECE- countries:* Estados europeos, USA, Canada, Australia, Israel y UE.
 - *Non ECE-countries:* Acuerdo regional sobre el acceso a la información ambiental, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (CEPAL, marzo 2018).
- **Proceso:**
 - *Firmado por 39 estados y por la UE el 25 de junio de 1998.*
 - *En vigor el 30 de octubre de 2001 después de 16 ratificaciones.*
 - Actualmente, 47 estados parte..



I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

1. Convenio de Aarhus

- **Derecho humano al medio ambiente.**
- **Tres mecanismos (“pilares”)** para la protección del derecho humano al medio ambiente:



I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

1. Convenio de Aarhus

- **Recurso a una autoridad pública o a un órgano independiente e imparcial previo al recurso judicial (art. 9.1).**
 - Rápido.
 - Gratuito o poco oneroso.
 - Las decisiones finales son vinculantes para la autoridad pública que ostente la información.

- **Recurso ante un órgano judicial o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por ley (art. 9.1).**
 - **Necesidad del recurso judicial, pero preferencia de los recursos no judiciales:** “are more efficient, timely and cheaper than court procedures, but that the court proceedings should be kept in place” (Committee on Environmental Policy of UNECE for the First Meeting of the Parties to the Aarhus Convention 2001).

I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

1. Convenio de Aarhus

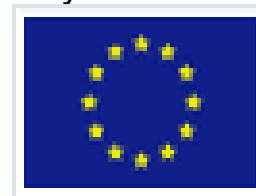
- **Requisitos de los recursos no judiciales y judiciales (art. 9.1, 3 y 4):**
 - **Legitimación amplia al público:**
 - Reconocimiento directo a cualquier persona física o jurídica.
 - Remisión al derecho interno para los grupos sin personalidad jurídica.
 - **Pretensiones adecuadas o suficientes.**
 - **Procedimientos efectivos, objetivos, equitativos, rápidos y sin coste prohibitivo.**
 - **Mecanismos de asistencia adecuados para eliminar o reducir las barreras financieras y otras para acceder a la justicia.**

I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

2. Derecho de la Unión Europea

➤ El impacto en el Derecho de la UE:

- Decision del Consejo 2005/370, de 17 de febrero (DOCE L-124, 17 de mayo de 2005): ratificación y publicación del Convenio de Aarhus.
- Directiva 2003/4/EC CE del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero relativa al acceso del público a la información medioambiental.
- Directiva 2010/75, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación (versión refundida). Deroga la Directiva 2008/1, de 15 de enero, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (versión codificada).
 - Directiva 2011/92, de 13 de diciembre, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado).
- Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento y del Consejo de 6 de septiembre, relativo a la aplicación, las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.



europa.eu

I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

2. Derecho de la Unión Europea

- **Principio general de protección real y efectiva**
 - Convenio de Aarhus.
 - Nueva legislación europea para adaptarse a dicho Convenio.
 - Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 47.1 CDFUE y 19.1 TUE)

- **Reitera los requisitos del recurso a una autoridad pública o a una entidad independiente e imparcial previo al recurso judicial**

- **Omite los requisitos de los recursos judiciales y no judiciales.**

I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

3. Derecho español

➤ El impacto en el Derecho español

- Convenio de Aarhus (BOE 40, 16 de febrero de 2005).
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

3. Derecho español

➤ Principio de protección real y efectiva

- Convenio de Aarhus y Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- CE:
 - Derecho a la tutela judicial efectiva (art. 34.1 CE).
 - Mandato general de participación pública (art. 9.2 CE).
 - “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.
 - Principio de actuación administrativa objetiva y con eficacia al servicio de los intereses generales (art. 103.1 CE).

I. El acceso a la justicia como mecanismo de garantía del derecho de acceso a la información ambiental

3. Derecho español

➤ Ley 27/2006:

- Remisión general a los recursos administrativos y contenciosos administrativos (art. 20).
- Reclamación administrativa (art. 21).
- Nuevo supuesto *ex lege* de derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 23.2).

II. Los recursos previos al contencioso-administrativo

1. Recursos administrativos

- Las decisiones finales son vinculantes.
- Formalmente son rápidos (3 meses el recurso de alzada y 1 mes el recurso de reposición).
- Gratuitos.
- Legitimación amplia al público: reconocimiento directo a cualquier persona física o jurídica
- **Falta un reconocimiento general de la capacidad de los grupos sin personalidad jurídica.**
- **No son efectivos, objetivos ni equitativos** porque son resueltos por la misma Administración (superior jerárquico o el mismo órgano administrativo).

II. Los recursos previos al contencioso-administrativo

1. Reclamación administrativa

- Contra las siguientes autoridades públicas:
 - Personas físicas o jurídicas que ejercen funciones públicas.
 - Personas físicas o jurídicas con responsabilidades o funciones públicas o que presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo el control de un órgano o persona antes mencionados.
- Las decisiones finales son vinculantes.
- Formalmente es rápida (3 meses para la Administración General del Estado).
- Gratuita.
- Legitimación amplia al público: reconocimiento directo a cualquier persona física o jurídica.
- **Falta un reconocimiento general de la capacidad de los grupos sin personalidad jurídica:**
 - Debería reconocerse la capacidad de los grupos de interés inscritos en el correspondiente Registro.
- **No es efectiva, objetiva ni equitativa** porque es resuelta por la Administración bajo la cual ejerce la autoridad pública su actividad.

III. Los recursos en el contencioso-administrativo

1. Tutela necesaria

- Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).
- Control pleno de la actuación de la Administración (art. 103 y 106.1 CE).

2. Aspectos positivos

- **Legitimación amplia** al público: reconocimiento directo **a cualquier persona física o jurídica**
- **Procedimientos objetivos** (art. 117 CE).
- **Jurisprudencia sobre la materia:**
 - STS de 17 de febrero de 2004 (RCA 3457/2000): actas de inspección,

III. Los recursos en el contencioso-administrativo

3. Aspectos negativos

- **Falta un reconocimiento general de la capacidad de los grupos sin personalidad jurídica**
 - Debería reconocerse la capacidad de los grupos de interés inscritos en el correspondiente Registro.

- **Falta de pretensiones adecuadas y suficientes:** necesidad de pretensiones de condena a dar la información sin las previas pretensiones declarativas de anulación de actos administrativos.
 - STS 3 de octubre de 2006 (RCA 2424/2003): anula la resolución denegatoria y reconoce la obligación de dar la información ambiental.
 - STS 29 de septiembre de 2011 (RCA 2071/2008): anula la resolución denegatoria y declara la obligación de dar la información ambiental.
 - Un primer paso: STS 16 de enero de 2015 (RCA 691/2013) admite el recurso contencioso-administrativo contra la inactividad (art. 29.2 LJCA) para la ejecución de un acto administrativo firme estimatorio por silencio positivo de una solicitud de información ambiental y condena la administración a dar la información en un plazo de 3 meses..

III. Los recursos en el contencioso-administrativo

2. Tutela insuficiente

- **Los procedimientos judiciales no son efectivos ni rápidos por su larga duración**
 - Hasta 10 años para obtener una sentencia firme.
 - *2014 Spanish Implementation Report to MOP of Aarhus Convention:*
 - “The main obstacle to the full implementation of Article 9 lies in the excessive length of judicial proceedings”.
 - *2018 Informe Justicia Dato a Dato (CGPJ):*
 - Casos de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente son de los de mayor duración.
 - Medio ambiente (12,7 meses) y ordenación del territorio y urbanismo (12,1 meses) en los juzgados contenciosos.
 - Urbanismo (19,2 meses) en los TSJ.



III. Los recursos en el contencioso-administrativo

2. Tutela insuficiente

- **Los procedimientos judiciales no son equitativos, con coste prohibitivo y sin mecanismos suficientes de asistencia adecuados para eliminar o reducir las barreras financieras para acceder a la justicia.**

- **Importantes limitaciones económicas** en el acceso a la justicia en España e insuficiencia de mecanismos para superarlas:
 - **Visión formal del acceso a la justicia.**
 - Existen **principios constitucionales generales** para remover estas barreras.
 - Pero dichos principios han sido **desarrollados restrictivamente y sin tener presentes los intereses colectivos ambientales.**

- **Ley 27/2006:**
 - **Olvido casi total** de las exigencias para superar las limitaciones económicas: sólo asistencia jurídica gratuita.
 - **Visio limitada de la asistencia jurídica gratuita** (sólo para algunas ONGs).

III. Los recursos en el contencioso-administrativo

2. Tutela insuficiente

- **Insuficiencias del derecho a la asistencia jurídica gratuita:**
 - **Por falta de recursos económicos:**
 - **Personas físicas:** no superar los siguientes límites de ingresos brutos anuales por unidades familiares:
 - 12.908€ (1 persona).
 - 16.135,97 € (hasta 3 personas).
 - 19.362,09€ (a partir de 4 personas).
 - Renta mediana por capita en España (24.100€ en 2016).
 - Umbral de pobreza por unidades familiares de 1 persona (8.011€ en 2015) o de hasta 4 personas (16.823€ en 2015).
 - **Personas jurídicas sin ánimo de lucro:**
 - Declaradas de utilidad pública y no superar 19.362,09€.
 - Resolución Comité de Cumplimiento de 18 de junio de 2010 sobre autorización de una refinería –caso Almendralejo- (ACCC/C2009/36): no sólo para las asociaciones de utilidad pública.
 - **Por Ley**
 - Para algunas ONGs ambientales (Ley 27/2006).

III. Los recursos en el contencioso-administrativo

2. Tutela insuficiente

- **Falta de otros mecanismos para la tutela judicial ambiental:**
 - Especial regulación de la condena en costas favorecedora de la defensa ambiental.
 - Resolución Comité de Cumplimiento de 18 de diciembre de 2009 sobre reclasificación urbanística -caso Senda de Granada- en Murcia ([ACCC/C2008/24](#)): criterio vencimiento contrario a Aarhus.
 - Eliminación de depósitos judiciales.
 - Especial regulación de las fianzas para medidas cautelares.
 - Reembolso de los gastos por el ejercicio de acciones administrativas y judiciales.
 - Eliminación de Procuradores
 - Resolución Comité de Cumplimiento de 18 de junio de 2010 sobre autorización de una refinería –caso Almendralejo- (ACCC/C2009/36).

IV. Las reclamaciones ante organismos independientes

1. Una exigencia para la protección efectiva del derecho de acceso a la información ambiental

- **Inexistencia de recursos no judiciales efectivos en la Ley 39/2015 y en la Ley 27/2006:**
 - Recursos administrativos son resueltos por la misma autoridad pública.
 - Reclamación administrativa es resuelta por la Administración bajo la cual actúa la autoridad pública.

- **¿Es de aplicación la reclamación ante los organismos independientes en materia de transparencia e información pública?**

IV. Las reclamaciones ante organismos independientes

2. La posición negativa del Consejo de Buen Gobierno y de la Transparencia (CBGT) y de algunos organismos autonómicos de transparencia

- La aplicación supletoria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (DA 1) **impide utilizar la reclamación en materia de transparencia para la información ambiental.**
- **CBGT:**
 - Inadmisión de las reclamaciones:
 - Resolución de 17 de marzo de 2015 (R/0009/2015); 16 de abril de 2015 (R/0029/2015), 7 de septiembre de 2015 (R/0189 y 0190/2015)., 7 de julio de 2017 (R/0269/2017).y 15 de junio de 2018 (R/0178/2018).
 - Desestimación de las reclamaciones:
 - Resolución de 14 de septiembre de 2015 (R/0188/2015).
- Seguido por **otros organismos autonómicos de transparencia** como el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
 - Inadmisión por, entre otras, las resoluciones 51/2016, de 5 de julio (051/2016), 28 de junio de 2017 (091/2017), 2 de mayo de 2018 (146/2018) o 9 de abril de 2019 (115/2019).
- **Criticado por la recomendación Defensor del Pueblo de 2 de enero de 2018** (queja 16015570).

IV. Las reclamaciones ante organismos independientes

3. La posición favorable de algunos organismos autonómicos de transparencia

- La aplicación supletoria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (DA 1) **permite utilizar la reclamación en materia de transparencia para la información ambiental.**
- **Admisión de las reclamaciones ante algunos órganos autonómicos independientes sobre transparencia e información pública.**
- Comissió de Garantia de l'Accés a la informació pública de Catalunya.
 - Resolución 211/2017, de 27 de junio: interpretación literal y finalista del art. 20 Llei 27/2006.
 - Seguida, entre otras, por las resoluciones 325/2017, de 22 de septiembre, 38/2017, de 6 de octubre y 114/2018, de 24 de mayo.
- Consejo de Transparencia de la Región de Murcia.

V. La comunicación ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus

1. Mecanismo de protección internacional

- **Instrumento de garantía ante organismos internacionales (Naciones Unidas).**
- **Casos resueltos contra España:**
 - Resolución del Comité de Cumplimiento de 18 de diciembre de 2009 sobre reclasificación urbanística -caso Senda de Granada- en Murcia ([ACCC/C2008/24](#)): incumplimiento de los plazos (4 y 7 meses), del precio (2€) y del derecho al formato (no en un CD).
 - Resolución del Comité de Cumplimiento de 18 de junio de 2010 sobre autorización de una refinería –caso Almendralejo- (ACCC/C2009/36): insuficiencia de 30 días, consulta física a 200km i silencio positivo no es una solución.
- **Casos pendientes contra España:**
 - Incumplimiento del plazo de dar la información ambiental (ACCC/C/2017/153).

V. La comunicación ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus

2. Aspectos positivos

- **Recurso** ante un **organismo independiente de Naciones Unidas**.
- Legitimación amplia: **público**.
- **El público (comunicante) es parte conjuntamente con** el estado contra el cual se dirige.
- **No precisa de abogado**.
- **Gratuidad**.
- **No exige agotamiento de las vías administrativas o judiciales internas**, si bien se tiene en cuenta su utilización.
- **Información facilitadora para su ejercicio:** [UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee, Second edition, May 2019](#)

V. La comunicación ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus

2. Aspectos positivos

- **Procedimiento ágil y electrónico** con una vista de asistencia no preceptiva.
- **Difusión activa del expediente administrativo y de las resoluciones** en la [web del Convenio de Aarhus](#).
- **Eficacia interpretativa del Convenio de Aarhus:** Andrusevych and S. Kern (eds), *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2014)*, 3rd Edition, RACSE, Lviv 2016

V. La comunicación ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus

3. Aspectos negativos

- **Naturaleza declarativa y limitada de sus decisiones:**
 - Dar consejos y prestar asistencia a las partes (previa consulta al estado).
 - Requerir al estado para presentar una estrategia de cumplimiento con el Convenio y un plan de implementación de dicha estrategia.
 - Dictar recomendaciones con medidas concretas y requerimientos de presentar informes de cumplimiento (previa conformidad del estado).
- **Las medidas más incisivas las adopta la Reunión de las Partes:**
 - Declaraciones de incumplimiento.
 - Amonestaciones.
 - Suspensión del Convenio.
 - Cualquier otra medida no conflictiva y facultativa.

V. La comunicación ante el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus

3. Aspectos negativos

- **Lentitud:**
 - Procedimientos de comunicación al Comité de Cumplimiento: 16 meses (2004) a 36,7 meses (2014).
 - Reunión de las Partes: cada 3 años.

- **La finalidad principal es resolver incumplimientos estructurales de los estados y no tanto satisfacer el caso concreto.**

Muchas gracias

