

# El Acceso a la Justicia en España

## *Guía práctica*



## Índice

1	Introducción .....	3
1.1	El Acceso a la Justicia – Concepto y finalidad del Convenio de Aarhus.....	4
2	Marco normativo.....	5
2.2	Derecho de la Unión Europea .....	14
2.3	Marco jurídico en España.....	24
3	Procedimientos en los que debe garantizarse el acceso a la justicia .....	25
3.1	Acceso a la justicia en relación con el acceso a la información de carácter ambiental previa solicitud.....	25
3.2	Acceso a la justicia en relación con la participación pública en asuntos ambientales (Directiva EIA, Directiva Hábitats, Directiva Marco del Agua, Directiva Marco de Residuos y SEVESO III).....	30
3.3	El Acceso a la justicia en la impugnación de actos de autoridades públicas que contravengan la legislación nacional en materia de medio ambiente.....	37
3.4	El Acceso a la justicia en la impugnación de actos de particulares que contravengan la legislación nacional en materia de medio ambiente.....	41
4	Otros procedimientos disponibles.....	46
4.1	Acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) .....	46
4.2	Posibilidad de plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE .....	49
4.3	Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus .....	50
4.4	Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) .....	53
5	Otros aspectos relevantes .....	56
6	Fuentes de información.....	58

## 1 Introducción

A pesar de que el Derecho y la política ambiental de la Unión Europea (UE) son de los más avanzados y completos en el mundo, el medio ambiente se está deteriorando rápidamente en Europa. El marco normativo y de política ambiental no está dando los resultados que debería debido a su aplicación inadecuada.

La experiencia acumulada en los distintos Estados miembro ha demostrado que confiar únicamente en las autoridades públicas para hacer frente a este déficit de aplicación no es suficiente. Por ello, es esencial una ciudadanía activa que apoye la actividad de la administración actuando, bien a nivel individual o a través de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Para que el denominado "*citizen enforcement*" sea efectivo, es necesario garantizar el acceso a los tribunales en asuntos medioambientales.

El derecho de acceso a la justicia se encuentra reconocido en diversos instrumentos normativos de la UE; el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente ("Convenio de Aarhus", 1998)<sup>1</sup>; la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE); y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), junto con la legislación nacional.

El Convenio de Aarhus establece el marco jurídico general de aplicación en materia ambiental que ha sido parcialmente incorporado en la legislación de la UE. Sin embargo, el TJUE también ha reconocido ciertos derechos que no encuentran su fundamento directamente en el Convenio, sino en disposiciones legales contenidas en directivas europeas de aplicación directa.

Esta guía práctica presenta una visión general del marco jurídico aplicable en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales. Su objetivo es proporcionar al público general, abogados ambientales, autoridades públicas, miembros de la judicatura, y ONG ambientales los mecanismos disponibles para acceder a la justicia, así como analizar y contribuir a afrontar los obstáculos y deficiencias todavía existentes para el ejercicio efectivo de este derecho. En primer lugar, la guía presenta el marco jurídico establecido en el Convenio de Aarhus atendiendo a sus tres pilares de democracia ambiental: los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en asuntos ambientales. En segundo lugar, se analiza el marco jurídico establecido por la legislación de la UE y la jurisprudencia del TJUE en materia de acceso a la justicia ambiental, así como los pronunciamientos del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (el "Comité de Cumplimiento") en la materia. A continuación, la guía presenta el marco jurídico español aplicable para el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la jurisprudencia nacional de relevancia, y por último, expone otros procedimientos disponibles para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia a nivel internacional y de la UE.

---

<sup>1</sup> Hecho en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998.

## 1.1 El Acceso a la Justicia – Concepto y finalidad del Convenio de Aarhus

El preámbulo del Convenio de Aarhus reconoce que *"toda persona tiene el derecho a vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y su bienestar, y el deber, tanto individualmente como en asociación con otros, de proteger y mejorar el medio ambiente en interés de las generaciones presentes y futuras"*. Asimismo, subraya que *"para estar en condiciones de hacer valer este derecho y de cumplir con ese deber, los ciudadanos deben tener acceso a la información, estar facultados para participar en la toma de decisiones y tener acceso a la justicia en materia medioambiental"*. Además, *"un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente"*, por lo que es importante que *"el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley"*.

El artículo 3 del Convenio de Aarhus establece las obligaciones generales de los Estados Parte para garantizar la correcta aplicación de los derechos de acceso previstos en el Convenio. En este sentido, el artículo 3 dispone:

1. *"Cada Parte adoptará las medidas legislativas, reglamentarias o de otro tipo necesarias, en particular las medidas encaminadas a garantizar la compatibilidad de las disposiciones que dan efecto a las disposiciones de la presente Convención relativas a la información, la participación del público y al acceso a la justicia, así como las medidas de ejecución apropiadas, con objeto de establecer y mantener un marco preciso, transparente y coherente a los efectos de aplicar las disposiciones del presente Convenio."*
2. *Cada Parte procurará que los funcionarios y las autoridades ayuden al público y le den consejos para permitirle tener acceso a la información, participar más fácilmente en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental."*
3. *Cada Parte favorecerá la educación ecológica del público y lo concienciará respecto de los problemas medioambientales a fin de que sepa cómo proceder para tener acceso a la información, participar en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en materia medioambiental."*
4. *Cada Parte concederá el reconocimiento y el apoyo requeridos a las asociaciones, organizaciones o grupos que tengan por objetivo la protección del medio ambiente y procurará que su sistema jurídico nacional sea compatible con esta obligación."*

El tercer pilar del Convenio está compuesto por las disposiciones sobre el acceso a la justicia contenidas en el artículo 9, párrafos 1 a 5. El acceso a la justicia es una herramienta fundamental para el cumplimiento de los derechos y obligaciones en materia de acceso a la información y participación pública, reconocidos en los dos primeros pilares del Convenio, así como para impugnar aquellos actos u omisiones

de autoridades públicas y/o particulares que puedan resultar en una infracción de la legislación medioambiental.

## 2 Marco normativo

### 2.1 Derecho Internacional: el Convenio de Aarhus

El Convenio de Aarhus fue firmado por la UE el 25 de junio de 1998 y entró en vigor en 2005. De acuerdo con el artículo 216, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) "*Los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros*". Por tanto, el Convenio de Aarhus es jurídicamente vinculante para las instituciones de la UE, incluido el TJUE, y para los 28 Estados miembro que lo han ratificado.

El Convenio de Aarhus se compone de tres "pilares", que dependen unos de otros para la correcta aplicación de los objetivos perseguidos por este: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia (artículos 4 a 9).

De acuerdo con la definición contenida en el artículo 2, párrafo 2 del Convenio, este resulta de aplicación a las autoridades públicas. No obstante, quedan excluidos los órganos o instituciones que actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos. De acuerdo con la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, "*no hay nada en el Convenio que impida a una Parte decidir ampliar la legislación para cubrir estos órganos e instituciones, aunque no está obligada por el Convenio a hacerlo*"<sup>2</sup>. Este punto se desarrolla en mayor detalle en la sección 2.2 de la presente guía práctica.

El ámbito de aplicación del Convenio de Aarhus es bastante amplio, al disponer su artículo 3, párrafo 9, que "*el público tendrá acceso a la información, tendrá la posibilidad de participar en la toma de decisiones y tendrá acceso a la justicia en materia medioambiental sin discriminación fundada en la nacionalidad, la ciudadanía o el domicilio y, en el caso de una persona jurídica, sin discriminación por el lugar en que tenga su sede oficial o un centro efectivo de actividades*". La consecuencia del artículo 3 (9) del Convenio se manifiesta en que los requisitos nacionales de legitimación para las ONG no deben impedir o dificultar excesivamente que se reconozca legitimación a una ONG extranjera<sup>3</sup>. Esto es de especial importancia en los casos en que una actividad específica tenga un impacto transfronterizo en otro Estado. Por otra parte, la Guía de Aplicación sugiere que el requisito de que las ONG se encuentren en activo en un país específico durante un número concreto de años puede no ser conforme con el artículo 3(9) del Convenio<sup>4</sup>. Además, incluso el requisito de "haber estado activas" en sí mismo podría no ser conforme al Convenio, por ejemplo, en aquellos países que han reconocido legitimación a ONG recientemente constituidas. Dicho artículo 3(9) debe impedir que los Estados miembro exijan a las

<sup>2</sup> Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 49. Traducción propia del inglés.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (2017/C275/01), pár. 82 y 83, en adelante "Comunicación de la Comisión".

<sup>4</sup> Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 58.

ONG tener su centro de actividades en una ubicación geográfica concreta, o que se establezcan de conformidad con cierta legislación nacional.

### 2.1.1 Acceso a la justicia en relación con el acceso a la información

El artículo 4 del Convenio reconoce el derecho del público a solicitar y recibir información ambiental que esté en poder de las autoridades públicas. El artículo 9(1) reconoce a cualquier persona que solicite el acceso a la información ambiental de conformidad con el artículo 4, el derecho a impugnar la tramitación de dicha solicitud por parte de una autoridad pública. La revisión de la decisión adoptada por esa autoridad deberá ser realizada por un órgano judicial o ante "*otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley*". Según la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, los órganos independientes e imparciales que difieren de los tribunales "*deben ser al menos cuasi judiciales, con salvaguardias para garantizar el debido proceso, independientes de la influencia de cualquier rama del gobierno y sin relación con ninguna entidad privada*"<sup>5</sup>.

Dicho artículo 9 (1) requiere, además, que cada Parte asegure que el solicitante "*tenga también acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial*".

### 2.1.2 Acceso a la justicia en relación con la participación pública

El artículo 9 (2) del Convenio reconoce el derecho del **público interesado** a impugnar las decisiones, actos y omisiones que entren en el ámbito de aplicación del artículo 6 del Convenio. Dicho artículo 6 establece las condiciones en las que debe tener lugar la participación pública. Las disposiciones sobre participación pública aplican a las decisiones sobre la autorización de actividades o proyectos específicos enumerados en el anexo I del Convenio<sup>6</sup>, así como a otras actividades no enumeradas en dicho anexo I pero que puedan tener un efecto significativo en el medio ambiente<sup>7</sup> (artículo 6 del Convenio).

El párrafo 2 del artículo 9 establece que "*cada Parte velará, en el marco de su legislación nacional, porque los miembros del público interesado:*

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

<sup>5</sup> Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 191.

<sup>6</sup> El anexo 1 del Convenio de Aarhus enumera las actividades que se supone que pueden tener un efecto significativo en el medio ambiente. Estas incluyen: actividades en el sector de la energía, la producción y transformación de metales, la industria minera, la industria química, la gestión de residuos, el tratamiento de aguas residuales, plantas industriales específicas, la construcción de carreteras, puertos, la extracción de aguas subterráneas o la recarga artificial de aguas subterráneas, la transferencia de recursos hídricos, la extracción de petróleo y gas natural, entre otras.

<sup>7</sup> Artículo 6, párrafo 1 (b) del Convenio de Aarhus. El artículo 6 (1) (c) permite que las Partes no apliquen estas disposiciones a las actividades propuestas llevadas a cabo con fines de defensa nacional.

*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 infra, de otras disposiciones pertinentes del presente Convenio".*

### **¿Quién tiene legitimación activa?**

El Convenio de Aarhus reconoce legitimación activa al "público interesado", definido en el artículo 2, párrafo 5 como: *"el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones" (...)* *"se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno"*.

### **"tener un interés suficiente" o "invocar la lesión de un derecho":**

Los criterios de aplicación a la hora de reconocer legitimación activa pueden consistir en tener un interés suficiente, o bien invocar la lesión de un derecho. El artículo 9 (2) del Convenio dispone que *"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"*. Así, la discrecionalidad de los Estados Parte para definir los criterios de legitimación se ve condicionada por el requisito de otorgar al público interesado un amplio acceso a la justicia en el ámbito del Convenio<sup>8</sup>. Según el Comité de Cumplimiento, *"esto significa que las Partes, en el ejercicio de su facultad discrecional, no podrán interpretar estos criterios de manera que se reduzca significativamente la legitimación y sean contrarios a sus obligaciones generales en virtud de los artículos 1, 3 y 9 del Convenio"*<sup>9</sup>.

Sin embargo, como ha señalado la Comisión Europea (CE), la aplicación de criterios de legitimación relacionados con la lesión de un derecho *"ha planteado desafíos porque la protección del medio ambiente suele servir al interés público general y no suele tener por objeto conferir derechos de forma expresa al individuo"*<sup>10</sup>. Ciertos pronunciamientos del Comité de Cumplimiento y del TJUE son resultado de la aplicación de criterios que persiguen un enfoque basado en derechos *"rights based approach"*<sup>11</sup>.

El párrafo 2 del artículo 9 también dispone que *" (...) el interés de toda organización no gubernamental que cumpla las condiciones previstas en el apartado 5 del artículo 2 se considerará suficiente en el sentido de la letra a) supra. Se considerará*

<sup>8</sup> ACCC/C/2005/11 (Bélgica), ECE/MPPP/C.1/2006/4/Add.2, pág. 33.

<sup>9</sup> ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP.PP/C.1/2012/4, párr. 61 y ACCC/C/2010/50 (República Checa), pág. 75.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión, pág. 102.

<sup>11</sup> ACCC/C/2010/48 (Austria), párr. 63; ACCC/C/2010/50 (República Checa), pág. 76; y Asunto C-72/12, Gemeinde Altrip. (ECLI:EU:C: 2013:712).

*igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados en el sentido de la letra b) supra*". Las ONG que cumplen los criterios del artículo 2(5) del Convenio de Aarhus y cualquier otro requisito nacional tienen automáticamente reconocida legitimación en virtud del artículo 9(2) del Convenio y de la legislación europea de transposición. Ello se debe a que se considera que tienen un interés suficiente o derechos susceptibles de ser lesionados, no siendo necesario acreditar el cumplimiento de ningún otro requisito. En el caso de las ONG, suele denominarse legitimación "de lege".

### ¿Qué se puede recurrir?

El artículo 9(2) del Convenio especifica que los miembros del público interesado tienen derecho a "*impugnar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento*" de las decisiones, acciones u omisiones<sup>12</sup>. La Comunicación de la Comisión (2017/C 275/01), antes citada, y la Guía de Aplicación del Convenio definen la ilegalidad procesal como el incumplimiento del procedimiento establecido por la ley<sup>13</sup>, mientras que la ilegalidad sustantiva se refiere a una violación del fondo de la ley<sup>14</sup>. A diferencia del párrafo 3 del artículo 9, que se refiere a las infracciones de la legislación nacional en materia de medio ambiente, el párrafo 2 del mismo artículo no incluye ninguna limitación de este tipo en cuanto al alcance de la revisión.

#### 2.1.3 Acceso a la justicia en relación con actos y omisiones de autoridades públicas y de particulares

El artículo 9, párrafo 3 del Convenio de Aarhus establece que "*además, sin perjuicio de los procedimientos de recurso a que se refieren los apartados 1 y 2 supra, 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*".

### ¿Quién está legitimado?

El artículo 9 (3) se refiere a los "*miembros del público*" – no limitándose a los "*miembros del público interesado*", como establece el artículo 9 (2) – permitiéndoles impugnar las infracciones cometidas tanto por "*particulares*" como por "*autoridades públicas*". El artículo 2, párrafo 4, del Convenio de Aarhus define el "público" como "*una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas*".

Si bien los términos "*eventuales criterios previstos por su derecho interno*" otorgan a las Partes cierta discrecionalidad en cuanto a quién ostenta legitimación, en ningún caso puede permitir que una Parte defina los criterios nacionales de manera que se excluya a todos o a casi todos los miembros del público. Con ese fin, el Comité ha

<sup>12</sup> Por ejemplo, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, ha sostenido sobre esta base que las ONG no pueden limitarse a solicitar la revisión de la legalidad sustantiva de las decisiones, y no la legalidad procesal (véase ACCC/C/2010/50 (República Checa), p. 81).

<sup>13</sup> Comunicación de la Comisión, p. 132 y Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 196.

<sup>14</sup> Comunicación de la Comisión, p. 136.



establecido un *test* para determinar el cumplimiento del artículo 9(3), declarando en el Asunto ACCC/C/2008/31 (Alemania): "(...) *las Partes no podrán utilizar la cláusula 'cuando cumplan los criterios, si los hubiere, establecidos en su legislación nacional' como excusa para introducir o mantener criterios tan estrictos que impidan efectivamente a todos o casi todos los miembros del público, incluidas las ONG de medio ambiente, impugnar actos u omisiones que contravengan la legislación nacional relativa al medio ambiente*"<sup>15</sup>.

### ¿Qué se puede recurrir?

El Comité de Cumplimiento ha declarado sistemáticamente que el párrafo 3 del artículo 9 "es aplicable a **todos** los actos y omisiones (...) que contravengan la legislación nacional relativa al medio ambiente" (énfasis añadido)<sup>16</sup>. Por tanto, mientras un acto haya sido adoptado, debe poder ser objeto de control jurisdiccional. Esto significa, por ejemplo, que el concepto de "actos" no se limita a los actos de aplicación general<sup>17</sup>, a los actos adoptados de conformidad con la legislación ambiental<sup>18</sup>, a los actos con efectos jurídicamente vinculantes o externos,<sup>19</sup> o a las decisiones relativas a la concesión de licencias o autorizaciones de proyectos<sup>20</sup>. Del mismo modo, los planes y programas se consideran actos a los efectos del artículo 9(3) del Convenio de Aarhus<sup>21</sup>. También pueden incluir decisiones de autorización que no tienen un impacto significativo en el medio ambiente y que, por tanto, no recaen en el ámbito de aplicación del artículo 9(2) del Convenio, como reconoce la sentencia del TJUE en el asunto *Protect*<sup>22</sup>. Como ha reconocido el Comité de Cumplimiento, el artículo 9(3) "no permite a las Partes discrecionalidad alguna en cuanto a los actos u omisiones que puedan ser excluidos de las leyes de aplicación"<sup>23</sup>.

Las disposiciones sobre acceso a la justicia del Convenio de Aarhus han sido incorporadas en varias directivas de la UE para su aplicación a nivel nacional. No obstante, todavía existen lagunas en la aplicación de las disposiciones del Convenio, especialmente en lo que respecta a los derechos reflejados en su artículo 9(3). Dicho

<sup>15</sup> Traducción propia del inglés al español.

ACCC/C/2008/31 (Alemania), ECE/MPPP/C.1/2014/8, pág. 92. Véase también ACCC/C/2005/11 (Bélgica), paras 34–36; ACCC/C/2006/18 (Dinamarca), paras 29-30; ACCC/C/2008/32 (Comisión Europea) (Parte I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, paras 77-80 y ACCC/C/2010/48 (Austria) (ECE/MP.PP/C.1/2012/4), párrafo 68–70, República Checa, ECE/MP.PP/C.1/2012/11, pág. 85, Bulgaria, ECE/MP.PP/C.1/2013/4, pág. 65, Austria, ECE/MP.PP/C.1/2014/3, pág. 51.

<sup>16</sup> Énfasis añadido. ACCC/2005/11 (Belgium), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, pág. 28. Véase también, Unión Europea, ACCC/C/2008/32 (Parte II), paras 98-99, que establece que el requisito del párrafo 3 del artículo 9 "consiste en establecer un derecho de impugnación cuando una acción u omisión – cualquier acción u omisión por parte de una institución u organismo comunitario, incluido cualquier acto de aplicación de cualquier política o cualquier acto con arreglo a cualquier ley – contravenga la legislación en materia de medio ambiente" (Traducción propia del inglés).

<sup>17</sup> Unión Europea, ACCC/C/2008/32 (Parte II), ECE/MPPP/C.1/2017/7, paras. 51 y 94.

<sup>18</sup> *Ibid*, pág. 99.

<sup>19</sup> *Ibid*, pág. 103.

<sup>20</sup> Informe sobre la Decisión V/9h (Alemania)

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, ACCC/C/2005/11 (Bélgica) o ACCC/C/2011/58 (Bulgaria).

<sup>22</sup> Asunto C-664/15 *Protect Nature-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation v Bezirkshauptmannschaft Gmünd*, Sentencia de 20 de diciembre de 2017, ECLI:EU:C:2017:987, paras. 42 y 54-55.

<sup>23</sup> ACCC/C/2008/32 (Unión Europea), Parte II), paras. 52 y 101.

Convenio también establece requisitos generales de aplicación a los procedimientos judiciales previstos en el artículo 9, párrafos 4 y 5:

 **Los procedimientos deben "ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación si procede"- Artículo 9(4)**

De acuerdo con la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus: "La suficiencia requiere que la reparación asegure el efecto que se pretende con el procedimiento judicial. Esto puede ser para compensar daños pasados, prevenir daños futuros y/o para promover la restauración. El requisito consistente en que los recursos sean efectivos significa que deben ser capaces de ser ejecutados de manera real y eficaz. Las partes deben tratar de eliminar cualquier potencial obstáculo para la aplicación de medidas cautelares y otros remedios"<sup>24</sup>.

### **Prevención y reparación de daños:**

Un tema principal es el riesgo u ocurrencia de daños ambientales. De acuerdo con la legislación de la UE, existen tres mecanismos diferentes para garantizar la prevención y reparación de este tipo de daños: la Directiva de responsabilidad medioambiental (DRM),<sup>25</sup> el requisito (general) de revocar las consecuencias ilegítimas derivadas de infracciones de la legislación de la UE<sup>26</sup> y (más específicamente) la responsabilidad del Estado<sup>27</sup>.

Lo anterior se confirma en la Comunicación de la Comisión (2017/C 275/01)<sup>28</sup> que establece, conforme al principio de cooperación leal (artículo 4 (3) del Tratado de la Unión Europea-TUE), los requisitos principales para remediar las vulneraciones de la legislación de la UE:

- Los Estados miembros deben abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda suponer un peligro grave para la consecución de los resultados previstos en la legislación ambiental de la UE<sup>29</sup>.
- Todos los organismos de un Estado miembro deben eliminar las consecuencias ilícitas de una vulneración del Derecho de la UE<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 200.

<sup>25</sup> El artículo 1 de la DRM limita el daño ambiental a los daños ocasionados a : las especies protegidas, a la tierra y al agua. Sin embargo, en el Asunto C-129/16 *Türkevei Tejtermelő Kft*, el Tribunal determinó que también pueden entrar en esta categoría otros daños como la contaminación atmosférica. Los artículos 5 y 6 de la DRM establecen un régimen especial que exige a los operadores de actividades que adopten medidas específicas de prevención y reparación.

<sup>26</sup> Asunto C-201/02 *Wells*, paras. 64-66.

<sup>27</sup> Asunto C-420/11 *Leth*, paras. 32, 40-42, y 44

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión (2017/C 275/01), p. 155.

<sup>29</sup> Asunto C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie v Région wallonne*, p. 45.

<sup>30</sup> Asunto C-201/02 *Wells*, p. 64-65. Este requisito se deriva del principio de cooperación leal (artículo 4, apartado 3, del TUE) y del derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 47 de la CDFUE).

La manera en que lo anterior sea garantizado por los ordenamientos jurídicos internos, queda sujeto a discreción de los Estados miembro (principio de autonomía procesal).

**Suspensión, revocación o anulación de la decisión o del acto impugnado:** en determinadas circunstancias, tales medidas pueden ser necesarias para asegurar la eficacia de los recursos. La sentencia del TJUE en el Asunto *Wells* demuestra que los tribunales nacionales están obligados a adoptar todas las medidas disponibles para garantizar el efecto previsto en la obligación del Derecho de la UE en cuestión<sup>31</sup>. Además, en *Krizan*, dicho Tribunal confirmó que la anulación de una autorización por infracción del Derecho europeo no constituye, en sí misma, "*una injerencia injustificada en el derecho de propiedad del promotor consagrado en el artículo 17 de la Carta*"<sup>32</sup>. La misma lógica aplica, no sólo a una decisión de autorización que debía ir precedida de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como en el caso *Wells*, sino también a decisiones adoptadas bajo la Directiva de emisiones industriales (DEI), la Directiva Hábitats y la Directiva sobre Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)<sup>33</sup>.

**Orden de adopción de medidas omitidas:** en caso de que una autoridad pública haya incumplido su obligación de adoptar un acto exigido por el Derecho de la UE, el TJUE ha reconocido que los tribunales nacionales pueden exigir a la autoridad pública la adopción de dicho acto<sup>34</sup>. Del mismo modo, en el caso de que una autoridad haya adoptado un acto incumpliendo los requisitos previstos en la legislación de la UE, el TJUE ha declarado que la función de los tribunales nacionales es garantizar que se cumplan dichos requisitos legales<sup>35</sup>.

**Medidas provisionales:** El artículo 9(4) del Convenio de Aarhus se refiere explícitamente a la "*orden de reparación*" como un elemento de los "recursos efectivos". El Convenio requiere que se adopte una orden de reparación "*si procede*". En este sentido, el Comité de Cumplimiento ha señalado que los tribunales nacionales pueden evaluar si la adopción de medidas cautelares es apropiada en función del caso concreto<sup>36</sup>. Sin embargo, el Comité también subrayó que "*en un procedimiento de revisión en el ámbito del artículo 9 del Convenio, los tribunales deben examinar toda solicitud de medidas cautelares para determinar si la concesión de esas medidas sería apropiada, teniendo en cuenta el requisito de proporcionar recursos justos y efectivos*"<sup>37</sup>. En el ámbito del Derecho de la UE, el requisito de que las medidas cautelares estén disponibles es una característica ampliamente reconocida por la jurisprudencia del TJUE<sup>38</sup>. Dicho Tribunal aplicó esta doctrina en el caso *Krizan*<sup>39</sup>, relativo a la concesión de un permiso en el ámbito de la DEI.

<sup>31</sup> Asunto C-201/02 *Wells*, pár. 64 y 65.

<sup>32</sup> Traducción propia del inglés. Asunto C-416/10 *Krizan*, pár. 116.

<sup>33</sup> En relación con EAE, véase Asunto C-41/11 Inter-Environment, paras. 44 and 46 ; Para la Directiva Hábitats, véase Asunto C-399/14 *Grüne Liga Sachsen and Others*.

<sup>34</sup> Véase C-237/07 *Janecek* relativo al incumplimiento de elaborar un plan de calidad del aire apropiado de conformidad con la Directiva de Calidad del Aire.

<sup>35</sup> Véase Asunto C-404/13 *ClientEarth*, pár. 58 relativo a un plan de calidad del aire deficiente.

<sup>36</sup> ACCC/C/2007/22 (Francia), ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, paras. 48 y siguientes.

<sup>37</sup> Traducción propia del inglés. ACCC/C/2013/89 (Eslovaquia), pár. 97.

<sup>38</sup> Asunto C-213/89, *Factortame*, ECLI:EU:C:1990:257, pár. 21, y C-432/05 *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, pár. 67.

<sup>39</sup> ACCC/C/2013/89 (Eslovaquia), pár. 97.

Además, las normas procesales nacionales deben interpretarse en base al derecho a la tutela judicial efectiva, **de conformidad con el artículo 19 (1) del TUE y en el artículo 47(1) de la CDFUE**<sup>40</sup>.

 **Los procedimientos deben ser "objetivos, equitativos y rápidos sin que su costo sea prohibitivo" – Artículo 9(4) Convenio de Aarhus.**

Estas exigencias han sido incorporadas en el artículo 11 (4) de la Directiva EIA, artículo 25(4) de la DEI y en el artículo 23 de la Directiva Seveso III<sup>41</sup>. Para aquellos casos en los que se alegue una vulneración de otras directivas europeas en las que no se reflejen los requisitos del artículo 9(4) del Convenio, los criterios sobre justicia, equidad y puntualidad son resultado de:

- i) la obligación de interpretar la legislación procesal nacional de conformidad con el artículo 9 (4) del Convenio en línea el asunto *North East Pylon*<sup>42</sup>;
- ii) los principios generales del Derecho de la UE de eficacia y equivalencia; y
- iii) los derechos fundamentales, como el artículo 47 de la CDFUE, de conformidad con el asunto *Edwards*<sup>43</sup>.

Las exigencias relativas al aspecto "objetivo y equitativo" de la revisión se reflejan en la Guía de Aplicación, p. 201. Por ejemplo, la revisión debe ser "imparcial y libre de prejuicios, favoritismo o interés propio" y los procedimientos deben aplicarse "por igual a todas las personas, independientemente de su posición económica o social, etnia, nacionalidad u otros criterios similares". El Comité de Aarhus también añade ciertos requisitos<sup>44</sup>.

En cuanto a la exigencia de que la revisión sea "rápida", el Comité de Cumplimiento ha declarado que es pertinente evaluar "la complejidad de las cuestiones de hecho o de derecho planteadas por el caso o la cuestión en juego para el solicitante"<sup>45</sup>, con el fin de determinar si los procedimientos judiciales deben considerarse excesivamente largos. Sin embargo, las exigencias de "rapidez" difieren dependiendo de si se trata de procedimientos en virtud del artículo 9 (1), o del artículo 9, párrafos 2 y 3, del Convenio de Aarhus.

El artículo 9 (1) del Convenio no solo contempla el derecho a presentar un recurso judicial, sino también el "acceso a un procedimiento rápido establecido por la ley que sea gratuito o poco oneroso, con miras al reexamen de la solicitud por una autoridad

<sup>40</sup> El TJUE aborda el derecho a un recurso efectivo en separación con el principio de efectividad - véase por ejemplo el Asunto C-93/12 *Agrokonsulting-04*, ECLI:EU:C:2013:432 o, en el ámbito medioambiental, el Asunto C-243/15 *Lesoochránárske zoskupenie* (Slovak Bears II).

<sup>41</sup> Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas (Directiva Seveso III).

<sup>42</sup> C-470/16 *North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy*, ECLI:EU:C:2018:185, paras. 52 y 57.

<sup>43</sup> C-260/11 *Edwards and Pallikaropoulos*, ECLI:EU:C:2013:221, pár. 33. Véase también la Comunicación de la Comisión (2017/C 275/01), pár. 177.


<sup>44</sup> ACCC/C/2008/33/UK, pár.139 sobre límites de plazo; ACCC/C/2004/06 (Kazakhstan), paras 26, 28 y 29 acerca de informar al solicitante de cualquier audiencia que se celebre, comunicarle la decisión final del procedimiento de recurso de manera oportuna y dar a conocer las razones de la decisión judicial.

<sup>45</sup> Traducción propia del inglés. ACCC/C/2012/69 (Rumanía), pár. 87.

*pública o a su examen por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial".* El mismo requisito se refleja en el artículo 6.1 de la Directiva 2003/4/CE sobre información medioambiental<sup>46</sup>, que regula los procedimientos judiciales nacionales relativos a las solicitudes de acceso a la información.

El último requisito procesal previsto en el artículo 9, párrafo 4 del Convenio de Aarhus se refiere a los costes derivados del procedimiento judicial. Dichos costes no pueden ser "*prohibitivo[s]*" y su asignación debe ser "*objetiv[a]*". Tanto el Comité de Cumplimiento como el TJUE han declarado que la cuestión de si los costes son prohibitivos debe evaluarse atendiendo a todos los costes a soportar por el demandante en su conjunto<sup>47</sup>. Ambos han subrayado también la necesidad de dar la debida importancia a la protección del medio ambiente en la tasación de dichos costes<sup>48</sup>.

El Comité de Cumplimiento ha establecido factores objetivos a tener en cuenta a la hora de decidir si un sistema de costes es prohibitivo y, por tanto, contrario a lo dispuesto en el artículo 9 (4) del Convenio<sup>49</sup>. Asimismo, el TJUE ha establecido un *test* para decidir si los costes son "*objetivamente irrazonables*", independientemente de la situación personal del demandante. Además, tanto el Comité<sup>50</sup> como el TJUE<sup>51</sup> han coincidido en señalar que existe un elemento subjetivo en la protección en materia de costes derivada del artículo 9 (4) del Convenio de Aarhus.

 **Obligación de informar al público sobre las vías de recurso, y de establecer "mecanismos de asistencia apropiados encaminados a eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo que obstaculicen el acceso a la justicia" (artículo 9 (5) Convenio de Aarhus).**

Como se explica en la Guía de Aplicación, el requisito de proporcionar mecanismos apropiados de asistencia no se limita a las barreras financieras, sino también a cualquier otro tipo de limitación para acceder a la justicia de manera efectiva<sup>52</sup>.

En lo que se refiere al requisito de que el público sea informado de la posibilidad de iniciar procedimientos de recurso administrativo y judicial, el TJUE abordó esta obligación en el asunto *Comisión/Irlanda*<sup>53</sup>. De esta sentencia se derivan una serie de requisitos, entre los que se incluye que la información proporcionada a través de una web puede no ser suficiente, que la información debe ser completa, exacta y actualizada, así como clara y comprensible para quienes no son abogados.

<sup>46</sup> Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental (DOUE, L núm. 41, de 14.02.2003).

<sup>47</sup> ACCC/C/2012/77 (Reino Unido), ECE/MP.PP/C.1/2015/3, párr. 72; C-260/11 *Edwards*, párr. 28.

<sup>48</sup> ACCC/C/2014/111 (Bélgica), ECE/MP.PP/C.1/2017/20 párr. 75 ; ACCC/C/2008/33 (Reino Unido), párr. 134 ; y C-530/11 *Commission v UK*, párr. 45.

<sup>49</sup> ACCC/C/2011/57 (Dinamarca), ECE/MP.PP/C.1/2012/7, párr.48.

<sup>50</sup> ACCC/C/2008/23 (Reino Unido), párr.52.

<sup>51</sup> C-530/11 *Commission v UK*, párr. 57.

<sup>52</sup> Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 205-207.

<sup>53</sup> C-427/07 *Commission v Ireland*, paras. 96-98. En este caso, el TJUE sostuvo que el ahora artículo 11 (5) de la Directiva EIA estipula una " obligación de obtener un resultado preciso", específicamente para garantizar "*de manera suficientemente clara y precisa que el público interesado esté en condiciones de conocer su derecho al acceso a la justicia en materia medioambiental*".

## 2.2 Derecho de la Unión Europea

### 2.2.1 Legislación específica que prevé el acceso a la justicia

De acuerdo con el Convenio de Aarhus, la UE ha adoptado una serie de actos legislativos que contienen disposiciones en materia de acceso a la justicia a nivel nacional:

#### - **Directiva de Información Medioambiental**<sup>54</sup>

La Directiva 2003/4/CE reconoce el derecho a recurrir en caso de que una solicitud de información haya sido ignorada, rechazada sin fundamento (parcial o totalmente), resuelta de forma inadecuada o no tratada de conformidad con la misma. A través de su artículo 6, apartado 1, la Directiva incorpora las obligaciones del artículo 9 (1) del Convenio, exigiendo a los Estados miembro que habiliten procedimientos en los que los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente puedan ser reconsiderados por esa u otra autoridad pública o recurridos administrativamente ante una entidad independiente e imparcial creada por ley. Este procedimiento debe ser rápido y gratuito o poco costoso.

El artículo 6, apartado 2, de la Directiva exige además que los solicitantes tengan acceso a un procedimiento de recurso ante un tribunal de justicia u otra entidad independiente e imparcial creada por ley, en el que los actos u omisiones de esas autoridades puedan recurrirse y cuyas decisiones puedan ser firmes. El artículo 6, apartado 3, exige que las decisiones firmes adoptadas en dicho procedimiento sean vinculantes para la autoridad pública de que se trate, y que expongan por escrito las razones que las justifiquen, al menos cuando se deniegue el acceso a la información<sup>55</sup>.

#### **¿Quién está legitimado?**

El artículo 6 de la Directiva de información medioambiental establece que "cualquier solicitante" de acceso a la información medioambiental debe tener acceso a un procedimiento de revisión. El término "solicitante" se define de manera muy simple en el artículo 2 (5) de la Directiva, como "*toda persona física o jurídica que solicite información medioambiental*".

#### **¿Qué se puede recurrir?**

Se pueden impugnar las acciones u omisiones de una autoridad pública en relación con una solicitud de información medioambiental<sup>56</sup>. El término "autoridad pública" se define ampliamente en el artículo 2 (2) de la Directiva, que transpone correctamente

---

<sup>54</sup> Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, DOUE L 41, de 14.02.2003.

<sup>55</sup> El Comité de Cumplimiento declaró, en relación con párrafo 1 del artículo 9, que este requisito no se cumplía cuando una autoridad pública tenía la posibilidad de no cumplir una sentencia judicial en la práctica (ACCC/C/2008/30 (Moldavia), pár. 1).

<sup>56</sup> *El requisito de que la acción u omisión debe ser impugnabile estaba en juego en las conclusiones del Comité de Cumplimiento en ACCC/C/2010/48 (Austria), ECE/MP. PP/C.1/2012/4.*

la definición prevista en el artículo 2, párrafo 2, del Convenio de Aarhus<sup>57</sup>. El TJUE ha tenido la oportunidad de interpretar este término también en relación con las entidades que desempeñan funciones de administración pública<sup>58</sup> y las autoridades administrativas del Estado<sup>59</sup>.

### **Órganos o instituciones que actúan en calidad de órgano judicial o legislativo**

El artículo 2(2) de la Directiva 2003/4/CE establece que los Estados miembro podrán establecer que la definición de autoridad pública *"no incluya las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo"*.

El TJUE ha adoptado un enfoque funcional sobre la cuestión de si un organismo público actúa en calidad de legislador<sup>60</sup>. En el asunto *Deutsche Umwelthilfe*, señaló que la excepción del artículo 2 (2) de la Directiva 2003/4/CE *"no podrá aplicarse a los ministerios cuando elaboren y adopten reglamentos normativos de rango inferior al de una ley"*<sup>61</sup>.

El Comité de Cumplimiento también ha sostenido que la "etiqueta" en el derecho interno de un Estado Parte no es decisiva para determinar si un acto es de naturaleza legislativa<sup>62</sup>, ni tampoco lo es el estatuto constitucional de la entidad que lo adopta (por ejemplo, legislativo o ejecutivo)<sup>63</sup>. Más bien, el aspecto decisivo es si la autoridad actuó en calidad de autoridad pública al adoptar el acto en cuestión<sup>64</sup>. Por ejemplo, el Comité de Cumplimiento concluyó que el Parlamento del Reino Unido no había actuado en calidad de legislador al autorizar un ferrocarril de alta frecuencia mediante un "hybrid Bill"<sup>65</sup>.

Con relación a la "calidad de órgano jurisdiccional o legislativo", esta excepción tiene en cuenta los procedimientos especiales aplicados a los órganos judiciales y no ha sido objeto de mucha controversia.

---

<sup>57</sup> Por autoridad pública debe entenderse: (a) el gobierno a nivel nacional, regional y de otro tipo, (b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente; (c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas, o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b); d) las instituciones de cualquier organización regional de integración económica a que se hace referencia en el artículo 17 y que sea Parte en la presente Convención. Esta definición no incluye a los organismos o instituciones que actúan en calidad de órgano judicial o legislativo.

<sup>58</sup> C-279/12, *Fish Legal and Emily Shirley v Information Commissioner and Others*, ECLI:EU:C:2013:853.

<sup>59</sup> *Ibid*, pár. 51.

<sup>60</sup> C-204/09 *Flachglass Torgau*, ECLI:EU:C:2012:71, pár. 49.

<sup>61</sup> Traducción propia del inglés. C-515/11, *Deutsche Umwelthilfe*, ECLI:EU:C:2013:523, pár. 36.

<sup>62</sup> ACCC/C/2008/32 (Unión Europea), Parte I, ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, pár. 71.

<sup>63</sup> Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus, p. 49.

<sup>64</sup> *Ibid*, paras. 72-73.

<sup>65</sup> ACCC/C/2011/61 (Reino Unido), ECE/MP.PP/C.1/2013/13, pár. 54.

## - Directiva sobre la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)<sup>66</sup>

El objetivo de la Directiva es someter los proyectos que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente a un procedimiento de autorización y a una evaluación de impacto ambiental previa<sup>67</sup>. Esta reconoce a los miembros del público interesado el derecho a impugnar la legalidad, sustantiva o procesal, de las decisiones, actos u omisiones sujetas a las disposiciones sobre participación pública de dicha Directiva. Tras la adopción del Convenio de Aarhus, se incluyó en la Directiva EIA (artículo 11) una disposición específica sobre el acceso a la justicia, que transpone correctamente el artículo 9 (2) del Convenio. Dicho artículo 11 dispone que los Estados miembro garantizarán que los miembros del público interesado "*tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva*".

### ¿Quién tiene legitimación activa?

Los miembros del público interesado con arreglo al artículo 9, párrafo 2, del Convenio de Aarhus (véase más arriba).

### ¿Qué se puede recurrir?

Todo tipo de decisiones que estén o deban estar sujetas a la participación del público bajo la Directiva EIA, o que afecten al derecho del público interesado de participar en el proceso de toma de decisiones. Estas decisiones objeto de impugnación son:

- una EIA que está viciada por defectos<sup>68</sup>,
- una decisión de no someter un proyecto específico a EIA ("*screening decisions*")<sup>69</sup>,
- una decisión final de autorización<sup>70</sup>;

<sup>66</sup> Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (Directiva EIA), por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DOUE L 124, de 25.4.2014).

<sup>67</sup> Los proyectos para los que debe llevarse a cabo una EIA se enumeran en el anexo I de la Directiva EIA. El anexo II contiene una lista de proyectos para los que los Estados miembros deben determinar si la EIA debe llevarse a cabo con arreglo a determinados criterios.

<sup>68</sup> Asunto C-137/14, *European Commission v Germany*, ECLI:EU:C:2015:683 paras. 47 - 51.

<sup>69</sup> Ibid, pár. 48. También véanse los asuntos C-570/13 *Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231, parr. 44, y C-75/08 *Mellor*, ECLI:EU:C:2009:279, parr. 59 y ACCC/C/2010/50 (República Checa), pár. 82.

<sup>70</sup> ACCC/C/2010/50 (República Checa), en el que el Comité de Cumplimiento de Aarhus declaró: "*(...) los derechos de esas ONGs en virtud del párrafo 2 del artículo 9 del Convenio no se limitan únicamente al procedimiento de EIA, sino que aplican a todas las etapas de adopción de decisiones para permitir una actividad sujeta al artículo 6*" (Traducción propia del inglés). Asimismo, en el Asunto ACCC/C/2011/58 (Bulgaria), ECE/MP.PP/C.1/2013/4, paras. 72 - 81 el Comité aclara que el público interesado debe poder impugnar los permisos definitivos cuando no se haya realizado una EIA en contravención de la ley, o cuando las conclusiones de la EIA no se hayan tenido en cuenta en la decisión final del permiso. Véanse también los asuntos del TJUE: C- 72/95 *Kraaijeveld*, ECLI:EU:C:1996:404; C-435/97 *WWF and others*, ECLI:EU:C:1999:418; C-201/02 *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12; C-263/08 *Djurgarden*, ECLI:EU:C:2009:631, paras. 37-39; C-115/09 *Trianel*, ECLI:EU:C:2011:289 pár. 59, C-72/12 *Gemeinde Altrip*, ECLI:EU:C:2013:712.



- decisiones finales de autorización ratificadas por un acto legislativo<sup>71</sup>.

## - Directiva de Emisiones Industriales (DEI)<sup>72</sup>

La Directiva de emisiones industriales (DEI) otorga al público el derecho a impugnar la legalidad, sustantiva y/o procesal, de las decisiones, actos u omisiones relacionados con el procedimiento de autorización ambiental integrada de una instalación de combustión. A través de su artículo 25, la DEI transpone correctamente las disposiciones sobre acceso a la justicia del artículo 9(2) del Convenio, en los mismos términos que el artículo 11 de la Directiva EIA.

### ¿Quién tiene legitimación activa?

Los miembros del público interesado con arreglo al artículo 9, párrafo 2, del Convenio de Aarhus (véase más arriba).

### ¿Qué se puede recurrir?

Se puede interponer un recurso en relación con los siguientes procedimientos de autorización, en los que el artículo 24 de la DEI exige que se garantice la participación pública:

- la concesión de un permiso para nuevas instalaciones;
- la concesión de un permiso para cualquier modificación de carácter sustancial;
- la concesión o actualización del permiso de una instalación en supuestos en los que se invoque una excepción al cumplimiento de los valores límites de emisión de conformidad con el artículo 15, apartado 4, de la DEI;
- la actualización de un permiso o de sus condiciones en los casos de contaminación significativa de conformidad con el artículo 21 (5), epígrafe a), de la DEI.

Además, el TJUE ha señalado que el público y las ONG deben *tener acceso a la justicia* para impugnar determinadas decisiones relacionadas con actividades y proyectos específicos que no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva EIA y la DEI. Entre ellos, se incluyen los proyectos autorizados de conformidad con la Directiva Hábitats<sup>73</sup>. En el asunto *Slovak Bears II*<sup>74</sup>, el TJUE ha interpretado el alcance del artículo 9(2) del Convenio, declarando que los demandantes *“no solo deben poder impugnar, (...) la decisión de no proceder a una evaluación adecuada de las repercusiones del plan o proyecto de que se trate sobre el lugar afectado sino también, en su caso, la evaluación realizada en la medida en que adolezca de errores”*<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> Asunto C-128/09 *Boxus and others*, ECLI:EU:C:2011:667.

<sup>72</sup> Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), DOUE L 334, de 17.12.2010 (DEI).

<sup>73</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, DOUE L 206, de 22.7.1992 (Directiva Hábitats)

<sup>74</sup> Asunto C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK v Obvodný úrad Trenčín*, ECLI:EU:C:2016:838 (Slovak Bears I).

<sup>75</sup> *Ibid*, pár. 61.

## - Directiva de responsabilidad medioambiental (DRM)<sup>76</sup>

La DRM reconoce a las personas afectadas y a las ONG el derecho a revisar la legalidad de carácter sustantivo y procesal de las decisiones, actos u omisiones de las autoridades públicas competentes en relación con los casos de responsabilidad medioambiental.

### ¿Quién tiene legitimación activa?

La DRM transpone directamente el artículo 9(2) del Convenio de Aarhus en lo relativo a los requisitos de legitimación activa, refiriéndose en su artículo 12 (1) a las personas físicas o jurídicas que: "a) se vea[n] o pueda[n] verse afectada[s] por un daño medioambiental, o bien, b) tenga[n] un interés suficiente en la toma de decisiones de carácter medioambiental relativas al daño, o bien, c) alegue[n] la vulneración de un derecho, si así lo exige como requisito previo la legislación de procedimiento administrativo de un Estado miembro"<sup>77</sup>.

### ¿Qué se puede recurrir?

La DRM establece la responsabilidad objetiva por los daños o las amenazas inminentes de daño medioambiental de determinadas actividades profesionales definidas en su anexo III<sup>78</sup>. La DRM limita el "daño medioambiental" a los daños a las especies protegidas, a la tierra y al agua<sup>79</sup>, aunque el TJUE ya ha declarado que pueden cubrirse otros daños como, es el caso de la contaminación atmosférica<sup>80</sup>. Además, la DRM prevé la responsabilidad por culpa o negligencia por los daños causados a las especies protegidas por cualquier otra actividad profesional<sup>81</sup>.

## Más jurisprudencia del TJUE y la Comunicación de la Comisión 2017/C 275/01

La UE todavía no ha adoptado legislación alguna que proporcione un marco general de acceso a la justicia para impugnar todas las infracciones de la legislación medioambiental, tal como establece el artículo 9, párrafo 3, del Convenio de Aarhus. Debido a esa ausencia, existen grandes diferencias en el modo en que se proporciona el acceso a la justicia en asuntos ambientales entre los Estados miembro. Todavía en muchos Estados de la UE (si no en todos) siguen existiendo obstáculos considerables para acceder a la justicia de conformidad con el artículo 9 (3) del Convenio.

Para hacer frente a la falta de iniciativa legislativa de la UE, en 2017 la CE adoptó una comunicación interpretativa sobre el acceso a la justicia en materia medioambiental (la Comunicación 2017/C275/01, antes citada). Esta recuerda que la Comunicación de la Comisión "Mejores resultados gracias a una mejor aplicación (*Better results through better application*)", recientemente adoptada, subraya que, cuando las

<sup>76</sup> Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, DOUE L 143, de 30.4.2004 (Directiva de responsabilidad medioambiental - DRM).

<sup>77</sup> Artículo 12.1.a)- c), DRM.

<sup>78</sup> Artículo 3.a), *Ibid.*

<sup>79</sup> Definición establecida en el artículo 1 de la DRM.

<sup>80</sup> Asunto C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft*, ECLI:EU:C:2017:547, paras. 40-44.

<sup>81</sup> Artículo 3.b), DRM.

obligaciones o derechos de la legislación de la UE se vean afectados a nivel nacional, debe existir la posibilidad de acceder a los tribunales nacionales de conformidad con el principio de protección judicial efectiva establecido en los Tratados de la UE y con los requisitos del artículo 47 de la CDFUE. Debido a su carácter no vinculante, esta Comunicación 2017/C 275/01 no tiene el mismo efecto armonizador que una directiva europea. No obstante, tiene una importante función de información sobre los elementos más bien dispersos, pero concretos, de la legislación de la UE que aplican el artículo 9 del Convenio de Aarhus. Por ello, es un instrumento útil para garantizar que todas las jurisdicciones nacionales y las autoridades públicas conozcan y respeten la jurisprudencia del TJUE, y que los miembros de la sociedad civil que deseen acceder a la justicia se basen en ella.

Esto es especialmente importante, ya que el TJUE interpreta que ciertas disposiciones contenidas en las directivas europeas tienen efecto directo y, por tanto, reconoce el derecho de los miembros del público a basarse en dichas disposiciones cuando acudan a los tribunales; por ejemplo, cuando una disposición específica de una directiva impone obligaciones incondicionales y suficientemente precisas a los Estados miembro,<sup>82</sup> y cuando la Directiva tiene por objeto proteger el interés público<sup>83</sup>.

El TJUE garantiza el acceso a la justicia incluso cuando las directivas no contienen disposiciones al respecto:

- En el asunto *Janecek* y *ClientEarth*<sup>84</sup>, el Tribunal consideró que el apartado 1 del artículo 23 de la Directiva 2008/50/CE relativa a la Calidad del Aire Ambiente, que impone a los Estados miembro la obligación de establecer un plan de calidad del aire que cumpla determinados requisitos, es una disposición con efecto directo que sirve a un interés público. Se trata de medidas "*relacionadas con la calidad del aire y del agua potable, destinadas a proteger la salud pública*" y la falta de elaboración de un plan "*podría poner en peligro la salud humana*"<sup>85</sup>. El Tribunal sostuvo además que, si bien los Estados miembro disponen de cierto margen de apreciación en cuanto a las medidas que deben adoptarse, "*estas deben, en cualquier caso, permitir que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible*"<sup>86</sup>. En consecuencia, las personas físicas y jurídicas afectadas por la superación de los valores límite deben poder impugnar ante los tribunales la falta de adopción por las autoridades nacionales de un plan de calidad del aire que cumpla los requisitos de la citada Directiva. Esto también aplica en el contexto de la legislación en materia de aguas. La falta de adopción de las medidas necesarias en este contexto debe ser impugnada por los particulares y las ONG.

<sup>82</sup> Asuntos conjuntos C-165 y C-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*, paras. 98-99.

<sup>83</sup> Para determinar si el objetivo de la Directiva es proteger el interés común, véase el Asunto C-664/15 *Protect*, pár. 33 y C-237/07 *Janecek*, ECLI:EU:C:2008:447, pár.35.

<sup>84</sup> Asunto C-237/07 *Janecek*, y C-404/13 *ClientEarth*, ECLI:EU:C:2014:2382.

<sup>85</sup> Asunto C-237/07 *Janecek*, pár. 38.

<sup>86</sup> Asunto C-404/13 *ClientEarth*, pár. 57.

En el asunto *Slovak Bear*<sup>87</sup>, el TJUE se basó específicamente, por primera vez, en el artículo 9, párrafo 3, del Convenio de Aarhus y en el artículo 47 de la CDFUE y confirmó que el Derecho de la UE exige que los tribunales nacionales interpreten su Derecho procesal nacional de manera coherente con los objetivos del artículo 9 (3) del Convenio:

*"corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, el régimen procesal de los requisitos necesarios para interponer un recurso administrativo o judicial de manera conforme tanto a los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Convenio de Aarhus como al objetivo de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que confiere el ordenamiento jurídico de la Unión, a fin de permitir a una organización de defensa del medio ambiente (...), impugnar ante los tribunales una decisión adoptada mediante un procedimiento administrativo que pudiera ser contrario al Derecho medioambiental de la Unión".*

- Por tanto, debe reconocerse a las ONG ambientales legitimación para impugnar las decisiones de las autoridades públicas que se consideren contrarias al Derecho medioambiental de la UE.
- La sentencia en el asunto *Protect*<sup>88</sup> puso de manifiesto que el artículo 9, párrafo 3, del Convenio de Aarhus, *"en relación con el artículo 47 de la Carta [de los Derechos Fundamentales], impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión, en particular de las disposiciones del Derecho medioambiental"*<sup>89</sup>. El Tribunal ha declarado asimismo que el derecho a un recurso efectivo y a un juicio justo con arreglo al artículo 47 de la CDFUE constituye una reafirmación del principio de tutela judicial efectiva. Esto significa no sólo que los tribunales deben interpretar, en la mayor medida posible, las normas procesales relativas a las condiciones que deben cumplirse para interponer un recurso de conformidad con el artículo 9 (3) del Convenio de Aarhus y el artículo 47 de la Carta, sino que también deben inaplicar estas normas cuando sea imposible interpretarlas de conformidad con el Convenio y la Carta.<sup>90</sup> Esto es así incluso en el caso de *"cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que deba solicitar o esperar su previa derogación por el legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional"*<sup>91</sup>.

<sup>87</sup> C-240/09 *Lesoochránárske zoskupenie* ECLI:EU:C:2011:125 (Slovak Bears I), pág. 51.

<sup>88</sup> C-664/15 *Protect*.

<sup>89</sup> *Ibid*, pág. 45.

<sup>90</sup> C-73/16 *Puškár*, EU:C:2017:725, pág. 59 y C-664/15 *Protect*, pág. 87.

<sup>91</sup> C-664/15 *Protect*, pág. 56.

## ANEXO 1

### Acceso a la justicia en relación con la solicitud de acceso a la información medioambiental

TJUE	Pronunciamientos del Comité de Cumplimiento	Disposiciones legales
<p>C-204/09, Flachglas Torgau GmbH v Bundesrepublik Deutschland y C-279/12, <i>Fish Legal and Emily Shirley v Information Commissioner and Others</i>: Definición de “autoridad pública”;</p> <p>C-673/13 P, <i>Commission v Stichting Greenpeace Nederland and PAN Europe</i> y C-442/14, <i>Bayer CropScience SA-NV and Stichting</i>: Definición de “emisiones al medio ambiente”;</p> <p>C-71/14, <i>East Sussex County Council v Information Commissioner and Others</i>: Costes por facilitar el acceso a la información.</p>	<p>ACCC/C/2007/21 (Comunidad Europea): acuerdos de financiación en la divulgación;</p> <p>ACCC/C/2010/51 (Rumania): confidencialidad de procedimientos, comunicaciones internas y seguridad pública;</p> <p>ACCC/C/2013/93 (Noruega): Deber de motivación y recursos en plazo;</p> <p>ACCC/C/2008/30 (Republica de Moldavia): efecto vinculante de las decisiones judiciales.</p>	<p>Directiva 2003/4/CE – Acceso a la Información Medioambiental - 28 de enero de 2003</p>

## ANEXO 2

### Acceso a la justicia en relación con el derecho de participación pública

TJUE	Pronunciamientos del Comité de Cumplimiento	Disposiciones legales
C-75/08 <i>Mellor</i> : impugnar la falta de EIA;	ACCC/C/2010/50 (República Checa) y ACCC/C/2011/58 (Bulgaria): impugnación de decisiones de comprobación previa de EIA y siguientes autorizaciones;	Directiva 2014/52/UE, 16 abril 2014; Directiva EIA;
C-115/09 <i>Trianel</i> , C-137/14 <i>European Commission v Germany</i> , C-72/12 <i>Gemeinde Altrip</i> , C-570/13 <i>Gruber</i> : limitaciones de legitimación y alcance de los recursos bajo la Directiva EIA;	ACCC/C/2013/91 (Reino Unido): identificación del público interesado por una actividad;	Directiva 2010/75/UE, 24 noviembre 2010, DEI; Directiva 2012/18/UE, 4 julio 2012, Directiva Seveso III;
C-128/09 <i>Boxus and others</i> : autorización de permisos en base a EIA adoptada mediante acto legislativo;	ACCC/C/2008/31 (Alemania): alcance de un recurso	Directiva 92/43/CEE, 21 mayo 1992, Directiva Hábitats;
C-72/95 <i>Kraaijeveld &amp; C-416/10 Križan and Others</i> : criterios de revisión bajo la Directiva EIA;	ACCC/C/2005/11 (Bélgica): <i>test</i> sobre legitimación;	Directiva 2000/60/CE, 23 octubre 2000, Directiva Marco del Agua;
C-243/15 <i>Lesoochránárske zoskupenie VLK (Slovak Bears II)</i> : legitimación y alcance de los recursos bajo la Directiva Hábitats;	ACCC/C/2013/81 (Suecia): legitimación en "interest-based systems";	Directiva 2008/98/CE, 19 noviembre 2008, Directiva Marco de Residuos;
C-127/02 <i>Waddenzee</i> : criterios de revisión bajo la Directiva Hábitats;	ACCC/C/2010/48 (Austria) y ACCC/C/2010/50 (Chequia): legitimación en "rights-based systems";	Directiva 2001/42/CE, 27 junio 2001, Directiva EAE; Directiva 2003/35/CE, 26 mayo 2003, Directiva de Participación Pública;
C-664/15 <i>Protect</i> : impugnación de permisos en materia de aguas bajo la Directiva Marco del Agua;	ACCC/C/2012/76 (Bulgaria): la participación pública previa no es una precondition para la legitimación;	Directiva 2009/147/CE, 30 noviembre 2009, Directiva Aves.

C-263/08 <i>Djurgarden</i> : la participación pública previa no es una precondition para la legitimación y criterios de legitimación de ONG.	ACCC/C/2009/43 (Armenia): criterios de legitimación de las ONG.	
--	---	--

### ANEXO 3

#### Acceso a la justicia en relación con actos, decisiones u omisiones que afectan al medio ambiente

TJUE	Pronunciamientos del Comité de Cumplimiento	Disposiciones legales
C-237/07 <i>Janecek</i> , y C-404/13 <i>ClientEarth</i> : planes bajo la Directiva de Calidad del Aire;	ACCC/2005/11 (Bélgica): Definición de actos impugnables y criterios de legitimación;	Directiva 2004/35/CE, 21 abril 2004; de Responsabilidad Medioambiental (DRM)
C-165 a C-167/09 <i>Stichting Natuur en Milieu</i> : Programas bajo la Directiva sobre Techos Nacionales de Emisión,	ACCC/C/2011/58 (Bulgaria): Impugnación de planes y programas;	Directiva 2000/60/CE, 23 octubre 2000, Directiva Marco del Agua;
C-529/15 <i>Folk</i> y C-129/16 <i>Túrkevei Tejtermelő Kft.</i> : daño ambiental bajo la Directiva de Responsabilidad Medioambiental;	ACCC/C/2011/63 (Austria) y ACCC/C/2013/85 & 86 (Reino Unido): Definición de "legislación nacional relativa al medio ambiente";	Directiva 2008/50/CE, 21 mayo 2008, Directiva de Calidad del Aire; Directiva 2016/2284/UE, 31 diciembre 2016, de Techos Nacionales de Emisión;
C-41/11 <i>Inter-Environnement Wallonie</i> : Evaluaciones bajo la Directiva EAE;	ACCC/C/2006/18 (Dinamarca): Legislación de la UE como "legislación nacional relativa al medio ambiente";	Directiva 92/43/CEE, 21 mayo 1992, Directiva Hábitats;
C-664/15 <i>Protect</i> : Autorizaciones bajo la Directiva Marco del Agua y legitimación;	ACCC/C/2008/33 (Reino Unido): alcance y criterios de revisión;	Directiva 2001/42/CE, 27 junio 2001, Directiva EAE;
C-240/09 <i>Lesoochránárske zoskupenie</i> , (Slovak Bears): Legitimación;	ACCC/C2008/31 (Alemania): Legitimación en "rights-based systems";	

C-243/15 <i>Lesoochránárske zoskupenie, (Slovak Bears II)</i> : Legitimación.	ACCC/C/2013/81 (Suecia): Legitimación en “interest-based systems”.	
--	---	--

### 2.3 Marco jurídico en España

El Convenio de Aarhus fue ratificado por España en diciembre de 2004, y entró en vigor en marzo de 2005<sup>92</sup>. De conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución Española (CE) y el artículo 28.2 de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales<sup>93</sup>, una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE), el Convenio de Aarhus entró a formar parte del ordenamiento jurídico interno, siendo de aplicación directa en España.

La incorporación de dicho Convenio al Derecho español se llevó a cabo a través de la 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 medioambiente<sup>94</sup> (conocida como “**Ley Aarhus**”), que a su vez transpone las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE relativas a los pilares de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales<sup>95</sup>. La Ley Aarhus refleja, con carácter general, las principales obligaciones del Convenio de Aarhus formuladas en sus tres pilares que conforman la democracia ambiental:

- a) El primer pilar relativo al **derecho de acceso a la información** de carácter ambiental, en su doble faceta de suministro activo, previa solicitud, o pasivo, obligación de las autoridades de difusión de la información (artículos 4 y 5 del Convenio);
- b) El segundo pilar relativo al **derecho de participación pública** en los asuntos de carácter ambiental en lo relativo a la elaboración, revisión o modificación de ciertos tipos de proyectos, planes y programas, así como de disposiciones de carácter general (artículos 6 y 7 del Convenio); y

<sup>92</sup> Instrumento de Ratificación publicado en el BOE núm. 40, de 16.02.2005.

<sup>93</sup> BOE núm. 288, de 28.11.2014. Su artículo 28.2 dispone: *Los tratados internacionales válidamente celebrados y publicados oficialmente producirán efectos en España desde la fecha que el tratado determine o, en su defecto, a partir de la fecha de su entrada en vigor.*

<sup>94</sup> BOE núm. 171, de 19.07.2006.

<sup>95</sup> Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. (DOUE L núm. 156, de 25.06.2003).



- c) El tercer pilar, objeto principal del presente análisis, relativo al **derecho de acceso a la justicia**, tanto en vía administrativa como judicial, para garantizar la tutela efectiva en materia ambiental (artículo 9 del Convenio).

En 2018 se cumplió el vigésimo aniversario del Convenio de Aarhus, del que España es parte contratante desde hace ya más de dos lustros. No obstante, aún existen deficiencias a la hora de aplicar y ejecutar las obligaciones del Convenio, dada la existencia de ciertas barreras para acceder de manera efectiva a la justicia, representando un obstáculo a la democracia ambiental. La correcta aplicación y ejecución el Convenio de Aarhus desempeña, asimismo, un rol fundamental para dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”, dirigido a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. La meta décima de este ODS consiste en garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

### 3 Procedimientos en los que debe garantizarse el acceso a la justicia

#### 3.1 Acceso a la justicia en relación con el acceso a la información de carácter ambiental previa solicitud

##### 3.1.1 Procedimiento

La Ley Aarhus establece un procedimiento específico para impugnar los actos u omisiones imputables a autoridades públicas que supongan una vulneración del derecho de acceso a la información ambiental en su faceta de suministro pasivo de la información, esto es, previa solicitud. En su Título IV establece disposiciones en materia de acceso a la justicia y tutela administrativa en asuntos ambientales, y se remite a las normas reguladoras del orden administrativo y jurisdiccional contencioso-administrativo para el acceso a la justicia en relación con el derecho de acceso a la información ambiental.

La Ley Aarhus establece plazos concretos para que las autoridades públicas cumplan con sus obligaciones en materia de acceso a la información. En particular, la Ley establece el plazo general de un mes para responder a la solicitud de acceso a la información, a contar desde su recepción y, excepcionalmente, de dos meses cuando la complejidad o el volumen de la información solicitada lo haga necesario. En todo caso, la Administración competente debe notificar al solicitante acerca de la extensión del plazo para resolver la solicitud. En caso de denegación de acceso a la información, la Administración sólo puede hacerlo en base a las excepciones a la obligación de facilitar la información previstas en el artículo 13 de la Ley Aarhus. De conformidad con este artículo, la Administración debe comunicar los motivos de la negativa a facilitar la información solicitada ponderando, en cada caso, el interés público atendido con la divulgación de la información y el interés atendido con su denegación.

Cuando se considere que un acto u omisión imputable a una autoridad pública incurre en una vulneración del derecho de acceso a la información ambiental previsto en el Título II de la Ley Aarhus—esto es, cuando una solicitud de acceso a la información sea rechazada o haya sido resuelta de manera errónea, o inadecuada facilitando un acceso parcial a la misma— su artículo 20<sup>96</sup> habilita la interposición de los recursos administrativos previstos en el Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>97</sup> (LPAC) y, cuando proceda, del recurso contencioso-administrativo regulado en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)<sup>98</sup>.

### 3.1.2 Legitimación activa – quién puede iniciar un procedimiento ambiental

El artículo 20 de la Ley Aarhus reconoce al “público” legitimación activa para acceder a la justicia ante cualquier vulneración del derecho de acceso a la información ambiental. De acuerdo con la definición prevista en el artículo 2 (1) de dicha Ley, por “público” debe entenderse “cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos constituidos con arreglo a la normativa que les sea de aplicación”. Además, en los supuestos de acceso a la información previa solicitud, la Ley Aarhus confiere al “solicitante” la condición de interesado en el procedimiento administrativo<sup>99</sup>.

De conformidad con el artículo 4 del Convenio, la Ley Aarhus reconoce el derecho a acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello el público esté obligado a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede<sup>100</sup>. En este sentido, el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (“Comité de Cumplimiento”) declaró en el asunto ACCC/C/2009/36 un incumplimiento del artículo 4.1.a) del Convenio por parte de España al haber denegado al solicitante el acceso a la información con motivo de la ausencia de un interés legítimo<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> El artículo 20 de la Ley Aarhus dispone: *El público que considere que un acto o, en su caso, una omisión imputable a una autoridad pública ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley en materia de información y participación pública podrá interponer los recursos administrativos regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normativa aplicable y, en su caso, el recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

<sup>97</sup> BOE núm. 236, de 02.10.2015.

<sup>98</sup> BOE núm. 167, de 14.07.1998.

<sup>99</sup> El artículo 2 (7) de la Ley Aarhus define como “solicitante”: *cualquier persona física o jurídica, así como sus asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información ambiental, requisito suficiente para adquirir, a efectos de lo establecido en el Título II, la condición de interesado.*

<sup>100</sup> Artículo 3.1.a), *Ibid.*

<sup>101</sup> Resultados y recomendaciones respecto de la Comunicación ACCC/C/2009/36 en relación con el cumplimiento por España, Adenda al Informe del Comité de Cumplimiento en su Trigésimo octava reunión (ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2), disponible en: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-28/ece\\_mp.pp\\_c.1\\_2010\\_4\\_add.2\\_eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-28/ece_mp.pp_c.1_2010_4_add.2_eng.pdf).

Asimismo, véase la Decisión IV/9f de la Reunión de las Partes relativa al cumplimiento por España de sus obligaciones bajo el Convenio, (ECE/MP.PP/2011/2/Add.1) disponible en:

En vía administrativa, cualquier persona física o jurídica, incluidas sus organizaciones, asociaciones y grupos (ONG), que hayan solicitado previamente acceso a información ambiental, tendrán reconocida la condición de “interesado” en el procedimiento, quedando legitimados para interponer el correspondiente recurso<sup>102</sup>.

En el orden contencioso-administrativo, la LJCA reconoce en su artículo 19.1 legitimación procesal, entre otros, a cualquier persona física o jurídica que ostente un derecho o interés legítimo, así como a grupos y asociaciones (ONG) que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos<sup>103</sup>. Con carácter general, las autoridades públicas y Tribunales españoles reconocen legitimación activa a aquellas personas físicas o jurídicas, incluidas ONG, que deseen acceder a la justicia como consecuencia de una infracción de su derecho de acceso a la información ambiental, previa solicitud.

### 3.1.3 Alcance de la revisión en vía administrativa y judicial: Actividad administrativa impugnada

De acuerdo con la LPAC, cuando se pretenda impugnar un acto u omisión de la Administración Pública que implique una vulneración del derecho de acceso a la información – solicitud denegada, resuelta de forma inadecuada a través de un acceso parcial, de forma errónea – el recurso administrativo podrá fundarse en las causas de nulidad o anulabilidad previstas en los artículos 47 y 48 de la LPAC. Con carácter general, en los supuestos de infracciones del derecho de acceso a la información, el recurso tendrá como objeto la anulabilidad del acto administrativo por incurrir en una infracción del ordenamiento jurídico, en particular, del artículo 4 del Convenio de Aarhus y del Título II de la Ley Aarhus. No obstante, cuando hubiere transcurrido un plazo superior a un mes, o dos meses (si estuviera justificado) sin que la Administración haya dado respuesta ni dictado resolución alguna en relación con la solicitud de acceso a la información, esta deberá entenderse estimada por silencio administrativo de conformidad con la LPAC.<sup>104</sup> En estos casos, el solicitante interesado podrá solicitar la ejecución del acto administrativo estimado por silencio positivo de conformidad con lo previsto en el artículo 29.2 de la LJCA que habilita la formulación de recurso contencioso-administrativo (procedimiento abreviado) si la ejecución del acto (entrega de la información) no se produce en el plazo de un mes.

En el orden contencioso-administrativo, además de la posibilidad de declarar que un acto de la Administración no es conforme a Derecho, y en su caso, ordenar su anulación total o parcial, los Tribunales ordinarios pueden, ante casos de inactividad de la Administración, condenar a la misma a la práctica de una actuación

---

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Excerpts/Decision\\_IV-9f\\_Compliance\\_by\\_Spain\\_e.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Excerpts/Decision_IV-9f_Compliance_by_Spain_e.pdf).

<sup>102</sup> Artículo 2 (7), Ley Aarhus.

<sup>103</sup> Artículo 19.1, apartados a) y b), LJCA.

<sup>104</sup> De acuerdo con el artículo 24 de la LPAC: *1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo. (...) 2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. (...).*

jurídicamente obligatoria (por ejemplo, la obligación de facilitar al demandante el acceso a la información ambiental inicialmente solicitada), y fijar un plazo concreto para el cumplimiento de dicha obligación<sup>105</sup>. Transcurridos dos meses desde la notificación de la sentencia o plazo fijado para el cumplimiento del fallo, la LJCA habilita a cualquiera de las partes y personas afectadas a solicitar su ejecución forzosa<sup>106</sup>.

#### 3.1.4 Vías de recurso

Como se ha señalado con anterioridad, la Ley Aarhus habilita el acceso a la justicia en relación con el primer pilar del Convenio de Aarhus a través de los medios de impugnación previstos en la LPAC y en la LJCA. En el orden administrativo, el procedimiento habitual consiste en la interposición de un recurso de alzada en los términos previstos en los artículos 121 y 122 de la LPAC, frente al acto administrativo (resolución por la que se deniega o se facilita un acceso parcial o erróneo a la información solicitada). El plazo para la interposición del recurso será de un mes si el acto fuera expreso. En caso contrario, la LPAC habilita la interposición de un recurso potestativo de reposición en los términos establecidos en sus artículos 123 y 124.

Si en la resolución dictada por la Administración en fase de recurso continúa denegando el acceso a la información, o facilita un acceso parcial a la misma, el interesado podrá interponer recurso contencioso-administrativo contra la misma de acuerdo con los artículos 43 a 73 de la LJCA. El plazo para interponer el recurso es de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa. No obstante, la excesiva dilación de los procedimientos judiciales en España hace que en ocasiones resulte desaconsejable iniciar un procedimiento judicial en materia de acceso a la información.

Con carácter supletorio, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>107</sup> permite presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en los términos previstos en su artículo 24<sup>108</sup>.

#### 3.1.5 Costas judiciales

El ordenamiento jurídico español contempla en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita<sup>109</sup> un sistema de asistencia jurídica gratuita (AJG)

<sup>105</sup> Artículos 29, 32.1 y 71.1, LJCA.

<sup>106</sup> Artículo 104, *Ibid.*

<sup>107</sup> BOE núm. 295, de 10.12.2013.

<sup>108</sup> Disposición Transitoria Primera y artículo 24, Ley 19/2013.

<sup>109</sup> BOE núm. 11, de 12.01.1996.

disponible para aquellos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar. El ámbito de aplicación de este derecho se extiende a toda persona física o jurídica (incluidas las ONG) que cumpla los requisitos previstos en los artículos 2 y 3 de la Ley 1/1996, y que litiguen en defensa de derechos o intereses propios, o ajenos cuando tengan fundamento en una representación legal. En este ámbito, el reconocimiento de AJG a personas jurídicas se limita a las asociaciones de utilidad pública previstas en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación<sup>110</sup>, así como a fundaciones inscritas en el correspondiente registro, que acrediten insuficiencia de recursos.

No obstante, de acuerdo con el artículo 23.2 de la Ley Aarhus, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos exigidos para el ejercicio de la “acción popular” en asuntos medioambientales prevista en su artículo 22 tienen reconocido, por expresa disposición legal, el derecho a la AJG<sup>111</sup>.

La referencia que el artículo 23.2 de la Ley Aarhus hace a la Ley 1/1996, lo es en cuanto al procedimiento de reconocimiento del derecho y a su alcance, pero no en cuanto a los requisitos a cumplir por el solicitante para obtenerlo. En la actualidad diversos tribunales españoles, incluido el Tribunal Supremo (TS), han reconocido el acceso a la AJG por aplicación directa de la Ley Aarhus, sin necesidad de tener que probar la ausencia de recursos económicos para litigar<sup>112</sup>. Por tanto, una ONG ambiental que ejerza la acción popular en materia medioambiental deberá tener reconocido automáticamente su derecho a la AJG, incluyendo la cobertura del pago de las costas derivadas del proceso, sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos. De acuerdo con la jurisprudencia del TS, la condición suspensiva a la exención del pago de las costas judiciales prevista en el artículo 36.2 de la Ley 1/1996<sup>113</sup> no aplica a las ONG ambientales que tengan reconocido el derecho a la AJG en aplicación de la Ley Aarhus<sup>114</sup>.

Si bien el Artículo 9, párrafos 4 y 5 del Convenio de Aarhus exige que el coste del procedimiento no sea prohibitivo, y requiere a las Partes que establezcan mecanismos apropiados de asistencia encaminados a eliminar o reducir obstáculos financieros en el acceso a la justicia, en España ciertas Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) continúan denegando a

<sup>110</sup> BOE núm. 73, de 26.03.2002.

<sup>111</sup> El artículo 23.2 de la Ley Aarhus dispone: Las personas jurídicas sin ánimo de lucro a las que se refiere el apartado anterior tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los términos previstos en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

<sup>112</sup> En este sentido véase los Autos del Tribunal Supremo de 16.01.2018 y 29.10.2015, el Auto de 22.04.2013, TSJ de Extremadura; y los Autos de 3.06.2013, de 9.06.2014, de 6.02.2015 y de 28.10.2015 del TSJ de Madrid.

<sup>113</sup> El artículo 36.2 de la Ley 1/1996 titulado “condena en costas” dispone: *Cuando en la resolución que ponga fin al proceso fuera condenado en costas quien hubiera obtenido el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita o quien lo tuviera legalmente reconocido, éste quedará obligado a pagar las causadas en su defensa y las de la parte contraria, si dentro de los tres años siguientes a la terminación del proceso viniere a mejor fortuna, quedando mientras tanto interrumpida la prescripción del artículo 1.967 del Código Civil. Se presume que ha venido a mejor fortuna cuando sus ingresos y recursos económicos por todos los conceptos superen el doble del módulo previsto en el artículo 3, o si se hubieran alterado sustancialmente las circunstancias y condiciones tenidas en cuenta para reconocer el derecho conforme a la presente Ley(...).*

<sup>114</sup> Auto del Tribunal Supremo de 29.10.2015, antes citado.

las ONG el acceso a la justicia gratuita por falta de acreditación de insuficiencia de recursos económicos.

No obstante, el Tribunal Supremo ha reconocido recientemente en un Auto de 13 de marzo de 2019<sup>115</sup>, dictado en un procedimiento contencioso-administrativo iniciado por IIDMA en 2017, que las ONG ambientales a las que se les haya reconocido la AJG en virtud de la Ley Aarhus, están exentas de hacer frente al pago de las costas procesales con independencia de sus recursos económicos. Por primera vez, el TS acordó dejar sin efecto la tasación de costas practicada y a cuyo pago había sido inicialmente condenada la organización ambiental IIDMA.

De este importante pronunciamiento para el acceso a la justicia en España se desprende que el contenido material del derecho a la justicia gratuita reconocido en la Ley Aarhus es absoluto, no sujeto a excepciones. Por ello, dicho derecho da cobertura al pago de las costas judiciales a las que pudiera resultar condenada cualquier ONG ambiental que cuente con el beneficio de la AJG reconocido por expresa disposición legal, esto es, por aplicación del artículo 23.2 de la Ley Aarhus.

Las costas y gastos del proceso en el litigio ambiental están previstas en el artículo 241.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil<sup>116</sup> (LEC). Asimismo, las tasas judiciales correspondientes al orden jurisdiccional contencioso-administrativo están reguladas en el artículo 7.1 de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre<sup>117</sup>. No obstante, las personas físicas y jurídicas (como las ONG ambientales) a quienes se les haya reconocido el beneficio de la AJG están exentas del pago de tasas judiciales, así como de cualquier depósito asociado.<sup>118</sup>

## 3.2 Acceso a la justicia en relación con la participación pública en asuntos ambientales (Directiva EIA, Directiva Hábitats, Directiva Marco del Agua, Directiva Marco de Residuos y SEVESO III)

### 3.2.1 Procedimiento

Diversas directivas europeas en materia de medio ambiente contienen disposiciones relativas al ejercicio de los derechos de participación pública y/o de acceso a la justicia<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> Auto del Tribunal Supremo de 13.03.2019 (ECLI: ES:TS:2019:3200A).

<sup>116</sup> BOE núm.7, de 08.01.2000.

<sup>117</sup> Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto de Toxicología y Ciencias Forenses (BOE núm. 280, de 21.11.2012).

<sup>118</sup> Artículo 6.5, Ley 1/1996.

<sup>119</sup> Véase el artículo 11 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 (Directiva EIA), modificada por la Directiva 2014/52/UE; el artículo 14 de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua-DMA); el artículo 6.3 de la Directiva Hábitats; el artículo 31 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo

En España, la Ley Aarhus reconoce expresamente el derecho a recurrir los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas que contravengan los derechos de participación pública reconocidos en dicha Ley<sup>120</sup>. No obstante, el Título II de esta Ley solo contempla el derecho de participación pública en relación con la elaboración de planes, programas y disposiciones de carácter general relacionadas con el medio ambiente. En lo relativo a la participación pública en planes y programas en materia de aguas, y en aquellos afectados por la legislación sobre evaluación ambiental, la Ley Aarhus se remite a lo previsto por la legislación específica aplicable<sup>121</sup>.

De conformidad con el artículo 9 (2) del Convenio, la Ley Aarhus prevé una “acción popular” en asuntos medioambientales para impugnar cualquier vulneración de las normas previstas en su artículo 18.1 y, por tanto, cualquier infracción de las obligaciones en materia de participación pública establecidas en dicha normativa<sup>122</sup>. Las normas previstas en dicho artículo 18.1 contemplan, entre otras, las relativas a:

- i) protección de las aguas,
- ii) conservación de la naturaleza y diversidad biológica,
- iii) gestión de residuos,
- iv) otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente, así como
- v) la evaluación de impacto ambiental (EIA)<sup>123</sup>.

De este modo, la Ley Aarhus habilita el acceso a la justicia ante cualquier vulneración del derecho de participación pública establecido en el ámbito de actuación de la Directiva EIA, Directiva Hábitats, Directiva Marco del Agua (DMA), Directiva de Residuos y Directiva Seveso III, así como en su correspondiente normativa de transposición en España como resume la siguiente tabla:

<i>Legislación UE</i>	<i>Legislación de transposición</i>	<i>Disposiciones en materia de participación pública</i>
<b>Directiva EIA</b>	Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley reconoce la participación pública como un principio inherente a la evaluación ambiental<sup>125</sup>.</li> <li>• Las obligaciones de participación pública en los procedimientos de EIA ordinaria y simplificada</li> </ul>

y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 (Directiva Marco de Residuos); así como los artículos 15 y 23 de la Directiva Seveso III..

<sup>120</sup> Art. 3.3, Ley Aarhus.

<sup>121</sup> Artículo 17.2, Ibid.

<sup>122</sup> El artículo 22 de la Ley Aarhus dispone: *Los actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente enumeradas en el artículo 18.1 podrán ser recurridas por cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 23 a través de los procedimientos de recurso regulados en el Título VII de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a través del recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

<sup>123</sup> Artículo 18.1, epígrafes a), f), h), k) y l), Ibid.

<sup>125</sup> Artículo 2, Ley 21/2013.

	evaluación ambiental <sup>124</sup>	<p>están reflejadas en el Capítulo II del Título II de la Ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los actos de adopción, aprobación o autorización de proyectos que no hayan sido sometidos a EIA y, por tanto, no hayan sido sujetos a participación pública, carecen de validez jurídica.<sup>126</sup></li> <li>• El procedimiento de EIA prevé un trámite de información pública abierto a la participación del público en general, y no solo del “público interesado” como prevé el Convenio de Aarhus<sup>127</sup>.</li> </ul>
<b>Directiva Hábitats</b>	Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad <sup>128</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley impone un deber a los poderes públicos de promover la participación necesaria que contribuya a alcanzar los objetivos perseguidos por la misma.<sup>129</sup></li> <li>• Las obligaciones de participación pública están reflejadas en el artículo 46.4 (transpone el art. 6.3 de la Directiva), exigiendo someter a una “adecuada evaluación” de sus repercusiones en el lugar aquellos planes, programas o proyectos que puedan afectar de forma apreciable a las especies o hábitats incluidos en la Red Natura 2000.</li> <li>• Esta “adecuada evaluación” debe realizarse en el marco del procedimiento de evaluación ambiental previsto en la Ley 21/2013, quedando sujeto al procedimiento de participación pública previsto en dicha Ley<sup>130</sup>.</li> </ul>

<sup>124</sup> BOE núm.296, de 11.12.2013.

<sup>126</sup> Artículo 9.1, Ibid.

<sup>127</sup> Artículo 36, Ibid.

<sup>128</sup> BOE núm. 299, de 14.12.2007.

<sup>129</sup> Artículo 2, epígrafe h), Ley 42/2007.

<sup>130</sup> Disposición adicional séptima de la Ley 21/2013, relativa a la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan afectar a espacios de la Red Natura 2000. Asimismo, véanse los artículos 6.1.b) y 7 de la misma. En este ámbito, puede resultar de interés el documento “Recomendaciones sobre la información necesaria para incluir una evaluación adecuada de repercusiones de proyectos sobre Red Natura 2000 en los documentos de evaluación de impacto ambiental de la A.G.E.”, anterior Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) de 09.02.2018, disponible en:

[https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/guiapromotoreseiayevaluacionrn200009\\_02\\_2018final\\_tcm30-441966.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/guiapromotoreseiayevaluacionrn200009_02_2018final_tcm30-441966.pdf).



<p><b>Directiva Marco del Agua (DMA)</b></p>	<p>Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas<sup>131</sup></p> <p>Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica<sup>132</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 14 de la DMA requiere el fomento de la participación pública en la aplicación de la Directiva y, en particular, en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca.</li> <li>• Estas obligaciones de participación pública están recogidas en el artículo 41 y la Disposición adicional duodécima del Real Decreto Legislativo 1/2001, y con mayor detalle, en el Capítulo I (Sección 2) del Título II del Real Decreto 907/2007.</li> </ul>
<p><b>Directiva Marco de Residuos</b></p>	<p>Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados<sup>133</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 31 de la Directiva requiere que se garantice un proceso participativo en la elaboración de los planes de gestión de residuos y en los programas de prevención de residuos de conformidad con la Directiva 2003/35/CE de participación pública.</li> <li>• La Ley requiere que se garantice el derecho de participación pública en materia de residuos de conformidad con la Ley Aarhus<sup>134</sup>.</li> </ul>
<p><b>Directiva Seveso III</b></p>	<p>Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas<sup>135</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo 15 de la Directiva establece obligaciones en materia de participación del público interesado en la toma de decisiones relativas a determinados proyectos, incluida la actividad de planificación.</li> <li>• Esta obligación de participación está recogida en el artículo 16 del Real Decreto 840/2015.</li> </ul>

### 3.2.2 Legitimación activa

La Ley Aarhus define como “persona interesada” <sup>136</sup>:

<sup>131</sup> BOE núm.176, de 24.07.2001.

<sup>132</sup> BOE núm. 162, de 07.07.2007.

<sup>133</sup> BOE núm. 181, de 29.07.2011.

<sup>134</sup> Artículo 10, Ley 22/2011.

<sup>135</sup> BOE núm. 251, de 20.10.2015.

<sup>136</sup> Artículo 2.2, Ley Aarhus.

- i) la persona física o jurídica que tenga la consideración de interesado en los términos del artículo 4 de la LPAC; así como
- ii) la persona jurídica que cumpla los requisitos específicos de legitimación del artículo 23.1 de la Ley Aarhus.

El artículo 23.1 de la Ley Aarhus únicamente reconoce legitimación activa para ejercer la acción popular a las personas jurídicas sin ánimo de lucro (ONG) que acrediten el cumplimiento de los requisitos en él contemplados, consistentes en:

- a) *Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.*
- b) *Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengan ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*
- c) *Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.*

En su defecto, cualquier persona física o jurídica tendrá la condición de interesado en el procedimiento administrativo siempre que cumpla los requisitos de legitimación previstos en el artículo 4.1 de la LPAC:

- a) *Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos;*
- b) *Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y*
- c) *Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

Los requisitos de legitimación en la jurisdicción contencioso-administrativa para el ejercicio de la acción popular en asuntos ambientales están regulados en el artículo 19.1 de la LJCA. Como ya se ha señalado, la LJCA reconoce legitimación procesal a cualquier persona física o jurídica que **ostente un derecho o interés legítimo**, así como a grupos y asociaciones (ONG) que resulten **afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos**<sup>137</sup>, entre otros.

Reiterada jurisprudencia ha manifestado que el concepto de “derecho o interés legítimo” debe interpretarse en un sentido amplio de conformidad con el principio *pro actione* que integra la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la CE. En este sentido, de acuerdo con el TS, ostentan un interés legítimo quienes se encuentren en una situación jurídica individualizada, distinta de la situación jurídica que otros ciudadanos pueden tener respecto de la misma cuestión, siendo necesario que la estimación del recurso produzca un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), repercutiendo de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de la persona que lo interpone<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Artículo 19.1, apartados a) y b), LJCA.

<sup>138</sup> Véase las SSTs núm. 1873/2015 de 5 de mayo y de 16 de diciembre de 2008 (Recurso núm. 4720/2007), entre otras.

La habilitación legal de las ONG para actuar en defensa de derechos o intereses legítimos colectivos de conformidad con el artículo 19.1.b) de la LJCA se satisface con el cumplimiento de los requisitos de legitimación previstos en el artículo 23.1 de la Ley Aarhus, o bien, en el artículo 4.1 de la LPAC.

En este ámbito la jurisprudencia del TS ha manifestado que es necesario analizar “la existencia de un vínculo entre la asociación o grupo accionante y el objeto del proceso contencioso-administrativo, de modo que del pronunciamiento estimatorio del recurso se obtenga un beneficio colectivo y específico, o comporte la cesación de perjuicios concretos y determinados, sin que de ello se derive que asumen una posición jurídica de defensa abstracta del interés por la legalidad.”<sup>139</sup>

### 3.2.3 Alcance de la revisión en vía administrativa y judicial

#### **Legalidad de carácter sustantivo y/o procesal**

En supuestos de vulneración del derecho de participación pública establecido en cualquiera de los ámbitos de actuación de las directivas señaladas, el recurso en vía administrativa tendrá como objeto la nulidad de pleno derecho del acto administrativo u omisión objeto de impugnación. La LPAC reconoce la nulidad de pleno derecho de aquellos actos que hayan sido dictados “*prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”<sup>140</sup>. Por tanto, la ausencia del trámite de participación pública legalmente establecido, así como su incorrecta tramitación representa una infracción de la legalidad de carácter procesal. El Comité de Cumplimiento y el TJUE se han pronunciado en reiteradas ocasiones ante casos de incumplimiento de las obligaciones de participación pública en asuntos ambientales por parte de España y, en particular, en el ámbito de la EIA de proyectos<sup>141</sup>.

#### **Impugnación de decisiones resultado de actuaciones de comprobación previa (“*screening decisions*”)**

De conformidad con la Ley 21/2013, los instrumentos que resultan del procedimiento de evaluación ambiental ordinario — la declaración de impacto ambiental (DIA) y la declaración ambiental estratégica (DAE)— así como del procedimiento simplificado —informe de impacto ambiental e informe ambiental estratégico— no son objeto de recurso. No obstante, esta Ley habilita la impugnación en vía administrativa o contencioso-administrativa de dichos instrumentos a través de la impugnación del acto administrativo de carácter sustantivo (resolución final de autorización del proyecto, o de adopción o aprobación del plan o programa en cuestión), tras su correspondiente publicación<sup>142</sup>.

Como parte integrante del procedimiento de evaluación ambiental, para impugnar una vulneración del derecho de participación pública en el ámbito de la “adecuada evaluación” prevista en la Ley 42/2007, será asimismo necesario recurrir el acto

<sup>139</sup>STS núm. 2911/2011 de 17 de mayo (F.J.2º).

<sup>140</sup> Artículo 47.1, epígrafe e), LPAC.

<sup>141</sup> Véase los asuntos ACCC/C/2014/99 y ACCC/C/2008/24 del Comité de Cumplimiento, así como las Sentencias del TJUE de 16 de septiembre de 2004 (asunto C-227/01 Comisión contra Reino de España), y de 15 de diciembre de 2011 (asunto C-560/08 Comisión contra Reino de España).

<sup>142</sup> Artículos 25.4 y 41.4, Ley 21/2013.

administrativo por el que se autorice, adopte o apruebe el proyecto, plan o programa susceptible de afectar de forma apreciable a los hábitats o especies de la Red Natura 2000<sup>143</sup>.

El TS ha subrayado la importancia de la información y la participación pública como pilares esenciales de la evaluación ambiental, y ha manifestado la procedencia de realizar un nuevo trámite de participación pública tras la publicación de la DIA o DEA, al objeto de recabar cuantas alegaciones y observaciones sean pertinentes con anterioridad a que se adopte la resolución final.<sup>144</sup>

### 3.2.4 Vías de recurso

Como se ha señalado, la Ley Aarhus habilita una acción popular para impugnar la vulneración de las obligaciones en materia de participación pública contenidas en la normativa ambiental, a través de las vías de recurso establecidas en la LPAC y la LJCA. De conformidad con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad, la LPAC permite la adopción, de oficio o a instancia de parte, de medidas provisionales que resulten oportunas para asegurar la eficacia de la resolución final<sup>145</sup>. Dicha Ley contiene un listado de medidas provisionales en el procedimiento administrativo<sup>146</sup>, siendo habituales en el litigio ambiental, entre otras:

- la suspensión temporal de actividades, incluida la suspensión de ejecución de obras de proyectos;
- la prestación de fianza;
- consignación de depósito, retención o inmovilización de cosa mueble; así como
- cualquier medida necesaria para prevenir o remediar efectos adversos sobre los elementos del medio ambiente que pudieran verse afectados.

Asimismo, la LJCA prevé la posibilidad de que los interesados solicitar en cualquier momento del proceso la adopción de cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia<sup>147</sup>. Estas medidas solo podrán acordarse cuando la ejecución del acto pudiera hacer perder al recurso su finalidad<sup>148</sup>. Pese a la amplia discrecionalidad de los Jueces y Tribunales para decidir acerca de la adopción de medidas cautelares, en el litigio ambiental es determinante que su adopción sea el resultado de una ponderación previa de los intereses en conflicto, atendiendo al coste público y al beneficio medioambiental que de la medida en cuestión pudiera derivarse.

---

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> STS 3074/2017 de 18 de julio (F.J.4º) en conjunto con la STS de 9 de julio de 2015 (Recurso núm. 3539/2013).

<sup>145</sup> Artículo 56, LPAC.

<sup>146</sup> Artículo 56, apartado 3, Ibid.

<sup>147</sup> Artículo 129.1, LJCA.

<sup>148</sup> Artículo 130.1, Ibid.

### 3.2.5 Costas judiciales

Véase el apartado 3.1.5 anterior.

## 3.3 El Acceso a la justicia en la impugnación de actos de autoridades públicas que contravengan la legislación nacional en materia de medio ambiente

### 3.3.1 Procedimiento

El artículo 9.3 del Convenio de Aarhus ha sido parcialmente incorporado en nuestro ordenamiento jurídico a través del artículo 22 de la Ley Aarhus. Como se ha señalado en el apartado 3.2.1 anterior, la Ley Aarhus habilita una acción popular para impugnar cualquier acto u omisión imputable a una autoridad pública que vulnere las normas ambientales reflejadas en su artículo 18.1<sup>149</sup>. El listado de normas ambientales contenido en dicho artículo no es exhaustivo. Por tanto, ante una vulneración imputable a una autoridad pública de la legislación ambiental distinta a la aquella prevista en la Ley Aarhus, el acceso a la justicia por las vías de impugnación de la LPAC y la LJCA se activa igualmente<sup>150</sup>. Cierta legislación ambiental en España contiene de forma expresa disposiciones en materia de acceso a la justicia. Este es el caso del artículo 25 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación<sup>151</sup> así como del artículo 45.3 de la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental<sup>152</sup>, entre otros.

La Ley Aarhus excluye ciertas normas del ámbito de aplicación de la acción popular en asuntos ambientales, en particular<sup>153</sup>:

- aquellas que tengan como objetivo la defensa nacional o la protección civil,
- las que persigan exclusivamente la aprobación de planes y programas, y
- las que supongan modificaciones no sustanciales de normas ya existentes.

---

<sup>149</sup> El artículo 18.1 de la Ley Aarhus reconoce como normas relacionadas con el medio ambiente: a) Protección de las aguas; b) Protección contra el ruido; c) Protección de los suelos; d) Contaminación Atmosférica; e) Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; f) Conservación de la naturaleza, diversidad biológica; g) Montes y aprovechamientos forestales; h) Gestión de los residuos; i) Productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; j) Biotecnología; k) Otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; k) Evaluación de impacto medioambiental; m) Acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; y n) Aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.

<sup>150</sup> Preámbulo y Artículo 18.1, *Ibid.*

<sup>151</sup> BOE núm. 316, de 31.12.2016.

<sup>152</sup> BOE núm. 255, de 24.10.2007.

<sup>153</sup> Artículo 18.3, Ley Aarhus.

### 3.3.2 Legitimación activa

Véase el apartado 3.2.2, anterior.

De acuerdo con la jurisprudencia del TS, los órganos judiciales tienen el deber, en virtud del artículo 9 del Convenio de Aarhus, de interpretar de manera no restrictiva el requisito de legitimación establecido en el artículo 19.1.b) de la LJCA, con el fin de asegurar la tutela efectiva de los intereses ambientales postulados en cada caso<sup>154</sup>. En este sentido, este Tribunal ha declarado que la legitimación activa de ONG ambientales para ser parte en el procedimiento contencioso-administrativo a través del ejercicio de la acción popular también es de aplicación al ámbito sancionador en materia ambiental<sup>155</sup>.

### 3.3.3 Actos u omisiones que contravienen una disposición del derecho medioambiental español

La LPAC habilita la interposición del recurso de alzada y/o potestativo de revisión contra las resoluciones administrativas y actos de trámite, siempre que estos últimos<sup>156</sup>:

- a) decidan directa o indirectamente el fondo del asunto;
- b) determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento;
- c) produzcan indefensión o un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

No obstante, dicha Ley no habilita la interposición de recurso administrativo contra disposiciones administrativas de carácter general<sup>157</sup>. La tipología de actos (expresos o presuntos) susceptibles de impugnación en esta vía dependerá, con carácter general, de si conllevan la terminación de la vía administrativa. Entre los actos no finalizadores de la vía administrativa –entre otros, aquellos dictados por un órgano que no carece de superior jerárquico – es habitual recurrir en el ámbito del derecho ambiental:

- Resoluciones de autorización o de revisión, modificación y actualización de autorizaciones ambientales integradas (AAI), en el ámbito de la prevención y control integrados de la contaminación (IPPC, por sus siglas en inglés).
- Decisiones de adopción o aprobación de planes y programas relacionados con el medio ambiente;
- Resoluciones de autorización de proyectos sujetos al ámbito de la evaluación ambiental.
- Resoluciones dictadas en el ámbito sancionador ambiental;
- Resoluciones adoptadas en el marco de un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

<sup>154</sup> STS núm. 2911/2011 de 17 de mayo, antes citada.

<sup>155</sup> Véase la STS núm. 1188/2017, de 7 de julio.

<sup>156</sup> Artículo 112, LPAC.

<sup>157</sup> Artículo 112, apartado 3, *Ibid.*

Los actos que ponen fin a la vía administrativa están reflejados en el artículo 114 de la LPAC. Estos podrán ser susceptibles de recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que los dictó si se dan una serie de circunstancias<sup>158</sup>, o bien directamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>159</sup>.

En este último caso, la LJCA habilita la impugnación de actos definitivos o de trámite finalizadores de la vía administrativa, si estos últimos<sup>160</sup>:

- a) deciden directa o indirectamente el fondo del asunto,
- b) determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento,
- c) producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Asimismo, se podrá impugnar a través de recurso contencioso-administrativo<sup>161</sup>:

- las disposiciones de carácter general (incluidos los reglamentos y la actividad de planeamiento urbanístico);
- la inactividad de la Administración;
- las actuaciones materiales de la Administración que constituyan vía de hecho (órgano manifiestamente incompetente o cuando se prescinde del procedimiento legalmente establecido).

### 3.3.4 Vías de recurso

Ante una vulneración de la legislación ambiental imputable a un acto u omisión de una autoridad pública, como se ha señalado, la Ley Aarhus habilita el ejercicio de la acción popular a través de las vías de recurso establecidas en la LPAC y la LJCA.

El TS ha reconocido la eficacia directa del Convenio de Aarhus en el ordenamiento jurídico interno<sup>162</sup>, y ha reiterado que el derecho de acceso a la justicia constituye un instrumento garante de la democracia ambiental, al disponer que “el medio ambiente constituye, en base al artículo 45 de la CE, un bien jurídico de cuyo disfrute son todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que compete a los poderes públicos y a la sociedad en su conjunto, que promueve que todos tengan el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente.”<sup>163</sup>

### 3.3.5 Costas judiciales

Véase el apartado 3.1.5, más arriba.

En España existe una urgente necesidad de mejoras en el ámbito de implementación de las obligaciones del artículo 9 del Convenio de Aarhus, y en particular, en relación con el reconocimiento del derecho a la AJG por parte de ONG ambientales.

---

<sup>158</sup> Artículo 113 y 125.1, *Ibid*.

<sup>159</sup> Artículo 123, *Ibid*.

<sup>160</sup> Artículo 25.1, LJCA.

<sup>161</sup> Artículo 25.2 y siguientes, *Ibid*.

<sup>162</sup> Véase, entre otras, las SSTs de 25 de junio de 2008 (Recurso núm.905/2007) y de 25 de mayo de 2010 (Recurso núm. 2185/2006).

<sup>163</sup> STS núm. 2911/2011 de 17 de mayo (F.J.2º), antes citada.

Como ya se ha señalado, el artículo 9 (5) del Convenio exige la adopción de mecanismos apropiados de asistencia que permitan eliminar o reducir obstáculos financieros existentes para acceder a la justicia. Esta obligación es una tarea todavía pendiente en España. El Comité de Cumplimiento ha alertado acerca de las deficiencias del sistema jurídico español para cumplir con las obligaciones del artículo 9, párrafos 4 y 5. En la Sexta Reunión de las Partes (MOP, por sus siglas en inglés) del Convenio, celebrada en 2017 en Budva (Montenegro), dicho Comité realizó un llamamiento a España para que adoptase con carácter urgente medidas para asegurar la eliminación de barreras en el acceso a la justicia gratuita por parte de ONG<sup>164</sup>.

Asimismo, en el asunto ACCC/C/2009/36 el Comité recomendó a España modificar su sistema legal de asistencia jurídica gratuita al objeto de asegurar la inexistencia de barreras por parte de pequeñas ONG para acceder a la justicia, y evitar que el sistema de representación dual obligatoria (compuesta por abogado y procurador) conlleve gastos prohibitivos para el ejercicio efectivo de este derecho en segunda instancia<sup>165</sup>.

En materia de costas judiciales, el Comité de Cumplimiento reiteró a España en el asunto ACCC/C/2008/24 su obligación de cumplir con el artículo 9 (4) del Convenio, en virtud del cual los procedimientos en vía administrativa o judicial deben ofrecer recursos suficientes y efectivos que sean “objetivos, equitativos y rápidos sin que su coste sea prohibitivo”, siendo también de aplicación en procedimientos de apelación<sup>166</sup>.

El reciente Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019, antes citado, responde al llamamiento hecho en septiembre de 2017 por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus y de la Reunión de las Partes de dicho Convenio de eliminar los obstáculos existentes en España para el acceso a la justicia gratuita de las ONG ambientales una tarea que, hasta el momento, el Ministerio de Justicia había omitido. El citado auto sienta un precedente que contribuirá, con mayor agilidad, a eliminar una de las principales barreras en nuestro país para acceder a la justicia en materia ambiental, evitando que los costes derivados del litigio, en ocasiones “prohibitivos”, continúen disuadiendo a las ONG de acudir a los tribunales. No obstante, España todavía debe de hacer esfuerzos significativos en este aspecto. En particular las

---

<sup>164</sup>Informe de la Sexta Reunión de las Partes, celebrada en Budva en 2017 Decisión VI/8j relativa al cumplimiento por España de sus obligaciones bajo el Convenio ((ECE/MP.PP/2017/2/Add.1), disponible en:

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE\\_MP.PP\\_2017\\_2\\_Add.1\\_E.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop6/English/ECE_MP.PP_2017_2_Add.1_E.pdf).

<sup>165</sup> Ver nota 11. Resultados y recomendaciones respecto de la Comunicación ACCC/C/2009/36 en relación con el cumplimiento por España, Informe del Comité de Cumplimiento en su Trigésimo-octava reunión, paras. 75 (epígrafe c) y 76.

<sup>166</sup> Resultados y recomendaciones respecto de la Comunicación ACCC/C/2008/24 en relación con el cumplimiento por España, Adenda al Informe del Comité de Cumplimiento en su vigésimo sexta reunión (ECE/MP. PP/C.1/2009/8/Add.1), paras.108- 110, y 119, epígrafe vi) disponible en:

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-26/ece\\_mp.pp\\_c.1\\_2009\\_8\\_add.1\\_e.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-26/ece_mp.pp_c.1_2009_8_add.1_e.pdf).

Véase también Decisión IV/9f relativa al cumplimiento por España de sus obligaciones bajo el Convenio ((ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), disponible en:

[https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Excerpts/Decision\\_IV-9f\\_Compliance\\_by\\_Spain\\_e.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop4/Documents/Excerpts/Decision_IV-9f_Compliance_by_Spain_e.pdf).



Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita junto con el Ministerio de Justicia, deben interpretar y reconocer el derecho a la AJG de las organizaciones ambientales sin fines de lucro de acuerdo con la jurisprudencia del TS y actuar de conformidad, desvinculando el criterio económico del reconocimiento de este derecho en virtud de la Ley Aarhus.

### 3.4 El Acceso a la justicia en la impugnación de actos de particulares que contravengan la legislación nacional en materia de medio ambiente

#### 3.4.1 Procedimiento

La Ley Aarhus no regula mecanismos de acceso a la justicia para impugnar actos de particulares que vulneren la legislación ambiental. En estos supuestos, el acceso a la justicia opera a través de las vías de impugnación establecidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>167</sup> (LECrim), en la LEC y en el Código Civil (CC)<sup>168</sup>.

En la **jurisdicción penal**, los actos u omisiones de particulares que vulneren la legislación ambiental solo son revisables si constituyen un delito ambiental en los términos previstos en los Títulos XVI y XVIII (Capítulos 1 y 2) del Código Penal (CP)<sup>169</sup>. Para acceder a la jurisdicción penal, la LECrim habilita la interposición, por parte de cualquier ciudadano, de una querrela ante el Juez de Instrucción o el Tribunal competente<sup>170</sup>. El particular querellante deberá prestar una fianza de la clase y cuantía determinada por el Tribunal. Asimismo, la LECrim requiere que cualquier persona que presencie la comisión de un delito contra el medio ambiente interponga una denuncia ante el Ministerio Fiscal, un Juzgado o de la Guardia Civil (Servicio de Protección de la Naturaleza, SEPRONA)<sup>171</sup>. La presentación de la correspondiente denuncia da lugar a la apertura del procedimiento penal.

Pese a su papel secundario en la protección del medio ambiente, la **jurisdicción civil** habilita dos vías para que los particulares actúen en su defensa:

- i) La responsabilidad civil por daños al medio ambiente (régimen de responsabilidad extracontractual previsto en el artículo 1902 del Código Civil<sup>172</sup> (CC)). Su función no es preventiva, sino meramente indemnizatoria o reparadora del daño causado.

<sup>167</sup> Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal (BOE núm. 260, de 17.09.1882).

<sup>168</sup> Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (BOE núm. 206, de 25.07.1889).

<sup>169</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm.281, de 23.11.1995). Véase artículos 319 a 337 bis.

<sup>170</sup> Artículo 270, LECrim.

<sup>171</sup> Artículo 259 y siguiente, *Ibid*.

<sup>172</sup> El artículo 1902 del CC dispone: El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

- ii) La acción negatoria (regulada en el artículo 348 CC)<sup>173</sup> que permite, con carácter preventivo, la cesación de perturbaciones ilegítimas ocasionadas por un tercero, sin necesidad de que se produzca un daño.

En la **jurisdicción administrativa**, la Ley 26/2007 establece un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental que habilita la impugnación indirecta de actividades de operadores, cualquier persona física o jurídica pública o privada, que hayan ocasionado un daño medioambiental, y exige la adopción de medidas de prevención, evitación o reparación previstas en dicha Ley.

El ámbito de aplicación de la Ley 26/2007 se extiende a los daños medioambientales y a las amenazas inminentes de daños causados por las actividades económicas y profesionales previstas en su Anexo III —aunque no exista dolo, culpa o negligencia<sup>174</sup>—así como por actividades distintas a aquellas cuando concurren una serie de circunstancias<sup>175</sup>.

En este último caso, cuando en dichas actividades medie dolo, culpa y negligencia, la Ley requiere la adopción de medidas de prevención, evitación y reparación. En caso contrario, bastará con la adopción de medidas de prevención y evitación<sup>176</sup>. El procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental podrá iniciarse de oficio, o a solicitud del operador o cualquier otra persona interesada, y deberá tramitarse de conformidad con el Capítulo VI de la Ley 26/2007<sup>177</sup>.

### 3.4.2 Legitimación activa

El alcance de la legitimación activa en la jurisdicción penal es muy amplio. La LECrim habilita a cualquier ciudadano para interponer una querrela, sin perjuicio de haber sido o no ofendido por el supuesto delito ambiental<sup>178</sup>. En los mismos términos, dicha Ley reconoce legitimación a cualquier persona física o jurídica (incluidas las ONG) que presencien la comisión de un delito para la interposición de una denuncia, sin que sea necesario alegar un interés legítimo lesionado<sup>179</sup>. Con la interposición de denuncia se inicia el procedimiento penal, no obstante, el denunciante no tiene por qué ser necesariamente parte en el proceso.

La LEC, en cambio, establece condiciones más restrictivas para adquirir capacidad procesal en el procedimiento civil. Su artículo 6 reconoce legitimación a las partes afectadas (personas físicas o jurídicas, así como otras entidades sin personalidad jurídica) y a grupos que actúen en defensa de un interés colectivo en protección de los derechos de los consumidores, entre otros. Sin embargo, la LEC no reconoce

---

<sup>173</sup> El artículo 384 del CC establece: Todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad, con citación de los dueños de los predios colindantes. La misma facultad corresponderá a los que tengan derechos reales.

<sup>174</sup> De acuerdo con el artículo 3.1, párrafo segundo, de la Ley 26/2007: Se presumirá, salvo prueba en contrario, que una actividad económica o profesional de las enumeradas en el anexo III ha causado el daño o la amenaza inminente de que dicho daño se produzca cuando, atendiendo a su naturaleza intrínseca o a la forma en que se ha desarrollado, sea apropiada para causarlo.

<sup>175</sup> Artículo 3, *Ibid.*

<sup>176</sup> Artículo 3.2, epígrafes a) y b), *Ibid.*

<sup>177</sup> Véase artículos 41 a 49, *Ibid.*

<sup>178</sup> Ver nota 81.

<sup>179</sup> Ver nota 82.

legitimación a través del ejercicio de la acción popular a grupos de afectados que actúen en defensa de un interés colectivo como el medio ambiente. De conformidad con el CC, estará legitimado para iniciar un procedimiento de responsabilidad civil por daños al medio ambiente el particular que haya sufrido un daño individual (en sus bienes patrimoniales, en su salud o en su bienestar físico o psíquico) derivado de la agresión ambiental<sup>180</sup>. Por el contrario, la acción negatoria podrá ejercerse por cualquier propietario o poseedor de un inmueble frente a todo tipo de perturbaciones ilegítimas<sup>181</sup>.

El procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental regulado en la Ley 26/2007 reconoce la condición de interesados, entre otros<sup>182</sup>:

- i) los titulares de bienes, derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por el daño medioambiental o por la amenaza de que éste se produzca, así como
- ii) las organizaciones que tengan entre sus fines la protección del medio ambiente (ONG ambientales).

Por tanto, toda persona física o jurídica que cumpla los requisitos previstos en el artículo 4.1 de la LPAC, así como las ONG ambientales que cumplan los requisitos del artículo 23.1 de la Ley Aarhus están legitimados para iniciar un procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental.

### 3.4.3 Actos u omisiones que contravienen una disposición del derecho medioambiental español

Como se ha señalado, en la jurisdicción penal es necesario que el acto u omisión constituya Como se ha señalado, en la jurisdicción penal es necesario que el acto u omisión constituya un delito ambiental en los términos previstos en el CP.<sup>183</sup>

En la jurisdicción civil, la acción de responsabilidad civil por daños ambientales va asociada a la existencia de un daño sufrido por un particular. Para poder ejercer esta acción, como se ha señalado, es necesario que el daño repercuta sobre sus derechos personales y/o patrimoniales como consecuencia de agresiones al medio ambiente derivadas de una actividad humana (acción u omisión) originaria del daño. El CC incide en la intervención de culpa o negligencia para que la reparación del daño sea legalmente exigible<sup>184</sup>. En cambio, la acción negatoria se activa a partir de una

---

<sup>180</sup> Mecanismos legales para la defensa del medio ambiente. Una guía práctica (2005), Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), ISBN:84-609-4969-9, disponible en: <http://iidma.org/attachments/gobtimeline/Guiamecanismosport.pdf>.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Artículo 42, Ley 26/2007.

<sup>183</sup> En los Capítulos I, II y III del Título XVI del CP se regula los delitos sobre la ordenación del territorio y urbanismo, contra los recursos naturales y el medio ambiente (el art. 325 CP regula el tipo básico de delito contra el medio ambiente), y aquellos relativos a la protección de la flora, la fauna y animales domésticos.

En los Capítulos I y II del Título XVIII del CP se regulan los delitos relativos a riesgos catastróficos y a los incendios.

<sup>184</sup> Article 1902, CC.

actividad desarrollada por un tercero que genere inmisiones dañosas, sin la necesidad de que se produzca un daño asociado.

La Ley 26/2007 no habilita el ejercicio de acciones por lesiones causadas a particulares y sus bienes que no tengan la condición de daño medioambiental, aunque sean consecuencia de los mismos hechos que dieron lugar a la responsabilidad medioambiental<sup>185</sup>. El procedimiento previsto en esta Ley tiene como objeto la existencia de una amenaza o daño medioambiental ocasionada por el tipo de actividades económicas y profesionales sujetas a su ámbito de aplicación. En este sentido, el concepto de “daño medioambiental” se extiende a aquellos daños causados a las especies silvestres y a los hábitats, a las aguas (bien sea al estado ecológico, químico y cuantitativo de las masas de aguas superficiales o subterráneas, como al estado medioambiental de las aguas marinas), a la ribera del mar y de las rías, así como al suelo<sup>186</sup>.

#### 3.4.4 Alcance de la revisión

En caso del ejercicio de la acción pública penal a través de la interposición de denuncia y/o querrela, una vez se compruebe la veracidad del hecho denunciado se procederá, en su caso, al inicio del procedimiento penal en los términos previstos en la LECrim. De acuerdo con el “principio de quien contamina paga”, el CP exige la adopción por parte de Jueces y Tribunales de las medidas cautelares, a cargo del autor del hecho, que sean necesarias para restaurar el equilibrio ecológico perturbado<sup>187</sup>.

En el ámbito de la responsabilidad civil, el CC habilita un mecanismo de reparación del daño ambiental en el que la carga de la prueba acerca de la existencia del daño recae sobre el demandante<sup>188</sup>. Esta acción de reparación no permite reparar el daño ambiental en sí mismo, sino reclamar una compensación por el derecho privado, personal o patrimonial, afectado como consecuencia del daño ambiental. La compensación tiene lugar a través de la reclamación por daños y perjuicios de conformidad con las normas generales del derecho civil. En el caso de daños continuados, el TS ha declarado que el inicio del cómputo del plazo de prescripción (“*dies a quo*”) de las acciones no tiene lugar hasta que se produzca el resultado definitivo de cada uno de los daños ocasionados<sup>189</sup>.

Por último, a la hora de resolver un procedimiento de responsabilidad medioambiental, la Administración debe determinar, motivadamente y de forma expresa, si existe o no responsabilidad por parte del operador y, en su caso, definir las medidas de prevención, evitación de nuevos daños o de reparación a aplicar en el plazo señalado para su ejecución<sup>190</sup>. La Ley 26/2007 prevé la posibilidad de adoptar medidas provisionales durante el procedimiento, y regula medios de ejecución forzosa en caso de incumplimiento por el operador, que podrá ser instada por los interesados

---

<sup>185</sup> Artículo 5, Ley 26/2007.

<sup>186</sup> Artículo 2.1, *Ibid*.

<sup>187</sup> Artículo 339, CP.

<sup>188</sup> Artículo 1902, CC.

<sup>189</sup> STS núm. 31/2004, de 28 de enero, Sala de lo Civil.

<sup>190</sup> Artículo 45, Ley 26/2007.

previo apercibimiento<sup>191</sup>. Cuando el daño ambiental sea grave o de amenaza inminente, la Administración deberá proceder a la ejecución subsidiaria de las medidas adoptadas<sup>192</sup>. Esta Ley también prevé la imposición sucesiva de hasta cinco multas coercitivas cuando el retraso en la ejecución de las medidas pueda poner en peligro los recursos naturales afectados<sup>193</sup>.

Es importante señalar que el régimen de responsabilidad medioambiental establecido en la Ley 26/2007 es compatible con las penas o sanciones administrativas que pudieran proceder por los mismos hechos que hubieran originado aquella. Esta Ley establece unas reglas específicas de aplicación en supuestos de concurrencia del procedimiento de responsabilidad ambiental con procedimientos penales y sancionadores<sup>194</sup>.

### 3.4.5 Vías de recurso

Véase las vías de recurso previstas en los procedimientos penal, civil y administrativo señaladas en el apartado 3.4.1 de la presente sección.

Con carácter supletorio y, previo agotamiento de las vías de impugnación previstas en la jurisdicción ordinaria, la CE y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional<sup>195</sup> (LOTCT) habilitan la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (TC). Si bien, la LOTCT reconoce legitimación pasiva del recurso de amparo a las lesiones de los derechos fundamentales contemplados en el artículo 53.2 de la CE ocasionados por poderes públicos de nivel estatal, autonómico o local, esta vía se extiende permitiendo recurrir en contra de violaciones de derechos o libertades fundamentales cuyo origen proviene de un acto lesivo procedente de un particular. En estos casos, una vez el agraviado haya solicitado la tutela administrativa o judicial en la vía ordinaria, si la lesión causada por el particular sigue sin corregirse, se permite recurrir en amparo contra la resolución administrativa o judicial que no satisface la pretensión del actor. Por tanto, la acción de amparo no debe fundamentarse en la lesión del derecho fundamental por el particular, sino en la indebida denegación de su protección por los poderes públicos o los tribunales de la jurisdicción ordinaria en los términos previstos en los artículos 41 a 44 de la LOTCT<sup>196</sup>.

En la actualidad, la clasificación del derecho a un medio ambiente adecuado del artículo 45 CE como principio rector de la política social y económica del Capítulo III

<sup>191</sup> Artículo 47.1, *Ibid.*

<sup>192</sup> Artículo 47.2, *Ibid.*

<sup>193</sup> Artículos 47.3, *Ibid.*

<sup>194</sup> De acuerdo con el artículo 6.2 de la Ley 26/2007 aplicarán las siguientes reglas:

a) Esta ley se aplicará, en todo caso, a la reparación de los daños medioambientales causados por los operadores de actividades económicas o profesionales enumeradas en el anexo III, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

b) Esta ley se aplicará, en todo caso, a la adopción de medidas de prevención y de evitación de nuevos daños, por parte de todos los operadores de actividades económicas o profesionales, con independencia de la tramitación de los restantes procedimientos.

c) La adopción de las medidas de reparación de daños medioambientales causados por actividades económicas o profesionales distintas de las enumeradas en el anexo III será exigible únicamente cuando en el procedimiento administrativo o penal correspondiente se haya determinado el dolo, la culpa o la negligencia.

<sup>195</sup> BOE núm. 239, de 05.10.1979.

<sup>196</sup> A modo de ejemplo, véase SSTC 177/1988, de 10 de octubre, 18/1984, de 7 de febrero, entre otras.

del Título I de la Carta Magna impide, por el momento, su consideración de derecho fundamental directamente susceptible de tutela constitucional. No obstante, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el Caso López Ostra (1994)<sup>197</sup>, el TC ha admitido enjuiciar vulneraciones de derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la intimidad personal y familiar, a la inviolabilidad del domicilio o a la dignidad de la persona (artículo 18 CE) como consecuencia de actos u omisiones generadores de un daño al medio ambiente<sup>198</sup>. Las normas reguladoras del procedimiento de amparo constitucional están contenidas en el Título III de la LOTC. Especial atención merecen los requisitos procesales para la admisibilidad del recurso de amparo, así como los requisitos de legitimación para acceder a la vía constitucional<sup>199</sup>.

### 3.4.6 Costas judiciales

Véase los apartados 3.1.5 y 3.3.6, más arriba.

El derecho a la AJG reconocido en la Ley 1/1996, antes citada, resulta de aplicación a todo tipo de procesos judiciales, incluido el orden civil y penal, así como en los recursos de amparo constitucional<sup>200</sup>. Las tasas judiciales correspondientes al orden jurisdiccional civil están reguladas en el artículo 7.1 de la Ley 10/2012, que podrán oscilar entre 150 y 1.200 EUR dependiendo del tipo de procedimiento.

Debido a las características especiales inherentes al acceso a la justicia en la vía penal, la Ley 10/2012 excluye la imposición de tasas judiciales en dicha jurisdicción. Las costas procesales correspondientes al procedimiento penal son las establecidas en el Título XI de la LECrim<sup>201</sup>, y las correspondientes a los procedimientos civil y contencioso-administrativo en el litigio ambiental están previstas en la LEC<sup>202</sup>.

## 4 Otros procedimientos disponibles

### 4.1 Acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)

De acuerdo con la legislación de la UE, existen tres vías legales para impugnar las decisiones de las instituciones de la UE en materia medioambiental ante el TJUE:

#### 4.1.1 El Reglamento de Aarhus: procedimiento administrativo de revisión interna

Este procedimiento de solicitud de revisión interna está previsto en el artículo 10 del Reglamento (CE) 1367/2006 (Reglamento de Aarhus)<sup>203</sup>, seguido de un recurso ante

<sup>197</sup> Sentencia del TEDH de 9 de diciembre de 1994, en el Asunto López Ostra contra España, disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-164373%22%5D%7D>.

<sup>198</sup> Véase STC Pleno núm. 119/2001, de 24 de mayo.

<sup>199</sup> Véase Capítulo I del Título III, LOTC.

<sup>200</sup> Artículo 1, párrafo tercero, Ley 1/1996.

<sup>201</sup> Artículos 239 a 246, LECrim.

<sup>202</sup> Artículo 241.1, LEC.

<sup>203</sup> Reglamento (CE) N° 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

el TJUE de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 12 del citado Reglamento.

El Reglamento de Aarhus aplica las disposiciones del Convenio de Aarhus a las instituciones, agencias y organismos de la UE. De conformidad con su artículo 10, las ONG ambientales pueden presentar una solicitud de revisión interna ante una institución u organismo de la UE que haya adoptado *"un acto administrativo con arreglo al Derecho medioambiental o, en caso de supuesta omisión administrativa, que hubiera debido adoptar dicho acto"*.

La letra g) del artículo 2 (1) del Reglamento de Aarhus define "acto administrativo" como *"cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo"*.

Esta disposición se interpreta de forma muy restringida por las instituciones de la UE, en particular en lo referente a los criterios de "alcance individual" y "conforme al Derecho medioambiental". Por tanto, las categorías de actos que pueden impugnarse son muy limitadas. El siguiente enlace (<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/requests.htm>) conduce al sitio web de la CE desde el que se puede acceder a todas las solicitudes de revisión interna y las respuestas dadas por la CE. Sólo 5 de un total de 40 solicitudes se han considerado admisibles, mientras que las restantes han sido inadmitidas al no considerar la CE que los actos impugnados tenían "alcance individual".

La solicitud de revisión interna deberá presentarse por escrito y en un plazo no superior a seis semanas a partir de la fecha de adopción, notificación o publicación del acto administrativo, cualquiera que sea la última, o en el caso de una supuesta omisión, a partir de seis semanas desde la fecha en que fuera exigible el acto administrativo. En la solicitud se deberán indicar los motivos de la revisión. La institución de la UE examinará la solicitud, a menos que esté claramente infundada, y expondrá sus razones en una respuesta por escrito lo antes posible y, a más tardar, en un plazo de doce semanas. Si la institución considerase inadmisibles las solicitudes o se negase a revisar la decisión, el artículo 12 del Reglamento de Aarhus permite impugnar dicha denegación interponiendo un "recurso ante el Tribunal de Justicia de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado".

#### 4.1.2 La acción directa ante los tribunales de la UE en virtud del artículo 263, apartado 4, del TFUE.

Otra vía legal para impugnar los actos adoptados por las instituciones de la UE es la prevista en el artículo 263, apartado 4, del TFUE, según el cual las personas físicas y jurídicas pueden interponer un recurso contra:

- Actos del que el solicitante sea destinatario,
- Actos que afecten directa e individualmente al solicitante,

---

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 (DOUE L 264, de 25.09.2006).

- Actos reglamentarios que afecten directamente al solicitante y que no incluyan medidas de ejecución.

Si el solicitante es destinatario del acto impugnado, no se requerirá el cumplimiento de más condiciones. Este es el caso, por ejemplo, de cuando se deniega el acceso a documentos en poder de las instituciones de la UE. Las personas físicas y jurídicas tienen reconocida automáticamente legitimación para impugnar las decisiones de las instituciones de la UE por las que se les deniega el acceso a los documentos. De no ser así, al impugnar un acto legislativo el solicitante tendrá que demostrar que "le afecta directa e individualmente" o que solo "le afecta directamente". Las condiciones que deben cumplirse para acreditar estos requisitos son bastante estrictas, haciendo que el acceso a los tribunales de la UE por parte de particulares y ONG sea imposible en la práctica.

### **El requisito del "interés individual":**

Fue definido en el asunto *Plaumann* como la exigencia de que el solicitante demuestre que se ve afectado "*debido a ciertas cualidades que les son propias o a una situación de hecho que les caracteriza en relación con cualesquiera otras personas y que, por ello, les individualiza de una manera análoga a la del destinatario*". Esto hace imposible que los particulares y las ONG cumplan con el requisito de "verse directamente afectados" en asuntos ambientales y descarta los casos iniciados en defensa del interés público. Ello se debe a que, por definición, las medidas que afectan al medio ambiente no sólo afectarán a un único solicitante. Esto también fue confirmado por el Comité de Cumplimiento<sup>204</sup>. Todos los casos presentados por ONG y particulares en materia medioambiental han sido rechazados por inadmisibles<sup>205</sup>.

En el asunto ACCC/C/2008/32, el Comité de Cumplimiento condenó el enfoque estricto que había adoptado el TJUE en la doctrina *Plaumann*. El Comité declaró que la jurisprudencia del Tribunal sobre el "interés individual" no era conforme con las exigencias del artículo 9 (3) del Convenio, al no tomar en consideración la entrada en vigor del Convenio a la hora de interpretar el artículo 263 (4) del TFUE<sup>206</sup>.

### **El requisito del "interés directo":**

La interpretación del "*interés directo*" a efectos del artículo 263 (4) del TFUE fue aclarada por el TJUE en el asunto *Microban*<sup>207</sup>, en el que establece un doble criterio. Para que el acto impugnado afecte directamente al demandante, este debe:

- afectar a la situación jurídica de los solicitantes, y
- no dejar a sus destinatarios ningún margen de apreciación en cuanto a su aplicación, "por tener ésta carácter *meramente automático y derivarse*

<sup>204</sup> Asunto ACCC/C/2008/32.

<sup>205</sup> Asuntos T-585/93, *Stichting Greenpeace Council and Others v Commission*, ECLI:EU:T:1995:147; C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council and Others v the Commission*, ECLI:EU:C:1998:153; T-219/95 R, *Marie-Thérèse Danielsson and Others v Commission*, ECLI:EU:T:1995:219; T-236/04, *EEB and Stichting Natuur en Milieu v Commission*, ECLI:EU:T:2005:426.

<sup>206</sup> Conclusiones y recomendaciones (Findings and recommendations) del Comité de Cumplimiento ACCC/C/2008/32 (EU), paras. 86-87.

<sup>207</sup> T-262/10, *Microban International and Microban (Europe) v Commission*, pár. 27.



*únicamente de la normativa en litigio, sin aplicación de otras normas intermedias".*

Sin embargo, el requisito de que la medida afecte a la situación jurídica del solicitante impide, con carácter general, el reconocimiento de legitimación a las ONG ambientales en los términos del artículo 263 (4) del TFUE, como demuestra el asunto PAN<sup>208</sup>. El Comité de Cumplimiento también ha declarado que la interpretación del requisito de "interés directo" por el TJUE haría imposible que las organizaciones que actúan únicamente en defensa del medio ambiente tuvieran reconocida la legitimación en base al artículo 263(4) del TFUE, ya que dichas organizaciones no podrían demostrar que ello repercute en su situación jurídica. Por otra parte, el Comité consideró que el requisito de que la medida impugnada *"no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios de tal medida encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa en litigio, sin aplicación de otras normas intermedias"* era incompatible con el artículo 9 (3) del Convenio, ya que introducía requisitos adicionales en cuanto al tipo de actos que pueden impugnarse con arreglo a dicha disposición.

## 4.2 Posibilidad de plantear una cuestión prejudicial ante el TJUE

El artículo 267 del TFUE prevé la posibilidad de obtener una revisión acerca de la validez de un acto de la UE, así como de su interpretación y de la de los Tratados de la UE, solicitando el planteamiento por los tribunales nacionales de una cuestión prejudicial ante el TJUE. Según dicho artículo, los órganos jurisdiccionales nacionales sólo deben plantear la cuestión prejudicial si consideran que es necesario para dictar la correspondiente sentencia.

No obstante, cuando la cuestión se plantea en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional de última instancia, dicho órgano está obligado a someter la cuestión al TJUE<sup>209</sup>. Los órganos jurisdiccionales nacionales sólo están exentos de plantear la cuestión cuando la respuesta a la pregunta *"no deje lugar a duda razonable alguna sobre la solución de la cuestión suscitada"*<sup>210</sup>, o cuando *"puede derivar de la jurisprudencia ya asentada del Tribunal de Justicia que hubiera resuelto la cuestión de derecho de que se trata"*<sup>211</sup>. Las sentencias del TJUE aplican no sólo en el asunto

---

<sup>208</sup> T-600/15, PAN Europe, Bee Life and Unapii v Commission, ECLI:EU:T:2016:601.

<sup>209</sup> *Standley* (Caso C-293/97, *Standley*, paras. 51 y 52), es un ejemplo de esta posibilidad en materia de medio ambiente, en el que el Tribunal examinó, entre otros, la validez de la Directiva 91/676/CEE sobre nitratos a la luz del principio de que quien contamina paga contenido en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Comunidad Europea (artículo 191 del TFUE). Otro ejemplo puede encontrarse en *Safety Hi Tech*, donde se revisó la validez del Reglamento sobre el ozono 3093/94 [ahora el 2037/2000] en relación con el objetivo de un alto nivel de protección del medio ambiente en el artículo 191 del TFUE (asunto C-284/95, paras. 33 a 61). El artículo 267 del TFUE también se utilizó para obtener la revisión de un acto de aplicación en forma de directiva de la Comisión adoptada en virtud de la Directiva 94/62/CE sobre residuos de envases en *Eco-Emballages SA* (asuntos acumulados C-313/15 y C-530/15).

<sup>210</sup> C-283/81, *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*, ECLI:EU:C:1982:335, pág. 16.

<sup>211</sup> *ibid*, pág. 14.

en cuestión, sino en toda la UE siendo parte integrante de la jurisprudencia de dicho Tribunal.

La mayoría de las sentencias del TJUE que interpretan los derechos de acceso a la justicia previstos en las directivas de la UE y en el Convenio de Aarhus tienen su origen en una petición de decisión prejudicial de los tribunales nacionales. Por tanto, no podemos dejar de insistir en la importancia del procedimiento y animar a los solicitantes –ya sean ONG o particulares y abogados– a que se basen en él, solicitando a los tribunales que planteen cuestiones al TJUE para aclarar la forma en que deben interpretarse determinadas disposiciones de la legislación de la UE relativas al acceso a la justicia, así como de la legislación medioambiental en general. Este procedimiento debería utilizarse también para impugnar la validez de determinadas decisiones de la UE que supuestamente infringen otras disposiciones de la legislación europea e internacional.

Todavía existen últimas instancias nacionales jurisdiccionales que, a pesar de estar obligadas a plantear una cuestión al TJUE cuando la interpretación de un acto de la UE no es suficientemente clara, simplemente se niegan a hacerlo. La sentencia del TJUE en el asunto C-416/17, en el que se condena a Francia por no haber planteado una cuestión, muestra las dificultades a las que tienen que hacer frente las ONG para convencer a los tribunales nacionales de plantear una cuestión ante el TJUE<sup>212</sup>.

### 4.3 Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus

El Comité de Cumplimiento se creó durante la primera Reunión de las Partes del Convenio Aarhus, a través de la Decisión I/7 de revisión de cumplimiento<sup>213</sup>. Dicho órgano tiene por objeto examinar el cumplimiento por las Partes Contratantes del Convenio de las obligaciones que les aplican en virtud del mismo.

Al Comité de Cumplimiento puede acudir:

- una Parte del Convenio, presentando una comunicación en relación con el cumplimiento por otra Parte, acerca de su propio cumplimiento o sobre la base de una solicitud de asesoramiento o asistencia;
- la secretaría mediante una remisión/referencia<sup>214</sup>;
- uno o más miembros del público, a través de la presentación de una comunicación ante el Comité acerca del cumplimiento por una Parte del Convenio.

El Comité está compuesto por nueve personas, que deben ser nacionales de alguna de las Partes o Estados signatarios del Convenio, nombradas por ONGs y por las Partes, y elegidas por la Reunión de las Partes del Convenio. El Comité no podrá estar integrado por más de un nacional de un mismo Estado.

<sup>212</sup> Asunto C-416/17, *European Commission v French Republic*, ECLI:EU:C:2018:811.

<sup>213</sup> [Decisión I/7, Revisión de cumplimiento](#), de 2 de abril 2004, ECE/MP.PP/2/Add.8.

<sup>214</sup> En la práctica, nunca se ha empleado esta opción.

Todo miembro del Comité deberá, antes de asumir sus funciones, hacer una declaración solemne en una reunión del Comité en la que manifieste su compromiso a desempeñar sus funciones de manera imparcial y rigurosa.

#### 4.3.1 Presentar una comunicación

Las comunicaciones del público se dirigirán al Comité de Cumplimiento a través de la Secretaría, debiendo constar por escrito y aportando la información que corrobore el posible incumplimiento de las disposiciones del Convenio. El formato requerido para presentar una comunicación está disponible en la página web <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>.

La comunicación debe enviarse por correo electrónico a la dirección: [aarhus.compliance@unece.org](mailto:aarhus.compliance@unece.org). Para garantizar que las comunicaciones no se extravíen por problemas electrónicos, la Secretaría solicita que las mismas se envíen por correo postal. No obstante, antes de enviar la comunicación por correo certificado, quienes presenten una comunicación pueden esperar a obtener acuse de recibo por correo electrónico. La dirección postal es la siguiente:

Secretary to the Aarhus Convention Compliance Committee  
United Nations Economic Commission for Europe  
Environment Division  
Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Tanto el correo electrónico como postal deben indicar claramente en el asunto: "Comunicación al Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus".

Debido al elevado número de comunicaciones y el hecho de que los miembros del Comité trabajan de forma voluntaria, además de su trabajo a tiempo completo, y que no son expertos en todos los marcos jurídicos nacionales de los Estados Parte del Convenio, es importante exponer con la mayor claridad posible los hechos pertinentes y la legislación nacional que resulte de aplicación, adjuntar los instrumentos normativos y sentencias de los tribunales relevantes para el caso, así como emplear argumentos jurídicos sólidos.

Las comunicaciones deben presentarse al menos cinco semanas antes de una reunión del Comité de Cumplimiento para que el Presidente y el/los Vicepresidente(s) las examinen y determinen si cumplen las condiciones para su envío al Comité. En tal caso, se informará al comunicante de que la comunicación pasará a ser examinada para determinar su admisibilidad preliminar en la siguiente reunión. El comunicante y la Parte interesada serán invitados a participar, por audioconferencia, en una audiencia sobre la admisibilidad preliminar de la comunicación en cuestión.

Cuando una comunicación sea inicialmente admitida por el Comité de Cumplimiento, esta se remite a la Parte interesada que dispone de cinco meses para presentar por escrito ante el Comité las explicaciones o declaraciones pertinentes para esclarecer el asunto, y además describir las medidas que pudiera haber adoptado para abordar el posible incumplimiento denunciado.

El comunicante puede enviar observaciones en relación con la respuesta dada por el Estado Parte y se le anima a que también envíe información sobre cualquier novedad relevante en el caso tan pronto como tenga conocimiento sobre ello. Cualquier otro miembro interesado del público podrá aportar su valoración sobre el caso, en calidad de declaraciones de observadores.

Por lo general, el Comité de Cumplimiento celebrará una audiencia pública sobre la comunicación en una de sus reuniones en Ginebra en la que intervendrá el comunicante, la Parte interesada y cualquier observador interesado. Si la comunicación sólo plantea cuestiones de derecho y no parece haber grandes desacuerdos sobre los hechos, el Comité podrá proponer que no se celebre una audiencia. En todo caso, antes de adoptar una decisión acerca de la celebración de audiencia, el Comité consultará al comunicante y a la Parte interesada y dará lugar a otra ronda de presentaciones escritas antes de finalizar su propuesta de conclusiones.

**Importante:** Debido a la gran carga de trabajo y a la escasez de recursos, el Comité de Cumplimiento necesita actualmente un promedio de cuatro años para resolver y pronunciarse acerca de los resultados de una comunicación, y no se espera que este plazo vaya a disminuir. Por tanto, antes de presentar una comunicación, el comunicante debe considerar los inconvenientes de que el asunto en cuestión sea resuelto dentro de dicho periodo de tiempo.

Para más información sobre el procedimiento descrito, véase la "Guía del Comité de Cumplimiento" disponible en: <https://www.unece.org/env/pp/cc.html> (en inglés).

#### 4.3.2 Requisitos de legitimación de los miembros del público

No aplican requisitos de legitimación activa, por lo que cualquiera puede presentar una comunicación ante el Comité de Cumplimiento. Tampoco es necesario estar representado por un abogado. Sin embargo, hay ciertos requisitos para determinar si una comunicación es admisible, siendo su cumplimiento examinado en la audiencia preliminar de admisibilidad antes mencionada, pudiendo dar lugar a una declaración posterior de inadmisibilidad. Es importante tener en cuenta que, de conformidad con el párrafo 20 de la Decisión I/7, las comunicaciones no pueden ser: a) Anónimas; b) Constituir un abuso del derecho a presentar dichas comunicaciones; c) Manifiestamente irrazonables o d) Incompatibles con las disposiciones de la citada Decisión I/7 o del Convenio de Aarhus.

Sin embargo, el requisito de admisibilidad más debatido figura en el párrafo 21 de la Decisión I/7, que exige el previo agotamiento de los recursos judiciales internos del Estado Parte en cuestión. En este sentido, es importante demostrar al Comité que se han realizado esfuerzos razonables para poner la cuestión en conocimiento de la administración nacional y, especialmente, de los tribunales nacionales. De lo contrario, debe justificarse la ausencia de recursos efectivos (debido a limitaciones en cuanto al reconocimiento de legitimación, costes, etc.).

#### 4.3.3 Alcance de la revisión

La comunicación debe alegar la infracción de una o varias disposiciones del Convenio de Aarhus. El Comité de Cumplimiento evaluará si la legislación o la práctica nacional que constituye el objeto de denuncia se ajusta a las disposiciones específicas a las

que se hace referencia en la comunicación. No obstante, el Comité no evaluará si la legislación o la práctica nacional en cuestión es contraria a derecho, por ejemplo, en virtud de la legislación nacional o de la legislación de la UE.

#### 4.3.4 Vías de recurso

Para garantizar el pleno cumplimiento del Convenio de Aarhus, la Reunión de las Partes puede— previa consideración de un informe y recomendaciones del Comité, y teniendo en cuenta la causa, el grado y la frecuencia del incumplimiento – adoptar las siguientes medidas:

- Proporcionar asesoramiento y facilitar asistencia a cada una de las Partes;
- Formular recomendaciones a la Parte interesada acerca de medidas específicas para abordar la cuestión planteada por el miembro del público;
- Requerir a la Parte interesada que presente al Comité una estrategia, incluyendo un calendario, para lograr el cumplimiento del Convenio y que informe acerca de la implementación de dicha estrategia;
- Emitir una declaración de incumplimiento;
- Emitir una advertencia;
- Suspender los derechos y privilegios especiales otorgados a la Parte interesada en virtud del Convenio de Aarhus, de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional relativas a la suspensión de la aplicación de los tratados.

El Comité de Cumplimiento no es un mecanismo de recurso en el sentido de un tribunal de apelación que se pronuncia sobre un caso específico. No obstante, lo que el Comité puede hacer es producir un cambio sistémico, a largo plazo, en la legislación y en la práctica nacional, asegurando que ciertas conductas no se repitan y que el cumplimiento del Estado Parte mejore con el tiempo.

Una vez la Reunión de las Partes haya adoptado una declaración de incumplimiento (o si la Parte interesada acepta las recomendaciones dadas antes de dicho dictamen), el Comité realizará un seguimiento de la implementación de esa decisión por la Parte interesada. Por lo general, el Comité pedirá a dicha Parte que elabore informes detallando los progresos realizados y proporcione información sobre la forma en que evalúa su cumplimiento. El comunicante y cualquier observador pueden participar en este proceso y dar su opinión en ciertas sesiones abiertas, tanto oralmente como por escrito. Por último, el Comité informará a la Reunión de las Partes acerca del cumplimiento o no de las recomendaciones formuladas.

#### 4.3.5 Costes

Presentar una comunicación es gratuita y, dado que no existe la obligación de estar representado por un abogado, el proceso es muy asequible.

### 4.4 Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

El TEDH es un tribunal internacional creado en 1959. Se pronuncia sobre las solicitudes individuales o estatales que aleguen violaciones de los derechos enunciados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) o en sus

Protocolos. Aunque el CEDH no consagra ningún derecho ambiental como tal, el TEDH se ha ocupado en ciertas ocasiones de casos relacionados con la legislación ambiental. Dado que las cuestiones ambientales pueden afectar a la observancia de los derechos del Convenio, al TEDH se le solicitó que desarrollase su jurisprudencia en materia de medio ambiente<sup>215</sup>.

#### 4.4.1 Demandas ante el TEDH

Existen dos tipos de demandas ante el TEDH:

- Las demandas interestatales interpuestas por un Estado contra otro;
- Las demandas individuales presentadas por cualquier persona física, grupo de particulares, empresa u ONGs que planteen una queja sobre una violación de sus propios derechos reconocidos en el CEDH o en sus Protocolos.

Las demandas formuladas deben cumplir ciertos requisitos para ser declaradas admisibles por el Tribunal; de lo contrario, estas ni siquiera se examinan:

---

<sup>215</sup> Artículo 1 del Protocolo No. 1 del Convenio: Protección de la propiedad - véase: *Depalle v. France*[GC], no. 34044/02, TEDH 2010; en el que el Tribunal subraya que incluso las infracciones masivas del derecho de propiedad pueden justificarse a través de la protección del medio ambiente.

Artículo 2 CEDH: Derecho a la vida - Véase: sobre actividades industriales peligrosas *Öneriyıldız v. Turquía* de 30 de noviembre de 2004 ; sobre la exposición a la radiación nuclear *L.C.B. v. el Reino Unido* (solicitud no. 23413/94) de 9 de junio de 1998 ; sobre las emisiones industriales y la salud *Smaltini v. Italia* de 24 de marzo de 2015 ; sobre los desastres naturales *Murillo Saldías y otros v. España* de 28 de noviembre de 2006 ; *Budayeva y otros v. Rusia* de 20 de marzo de 2008 o *Viviani y otros v. Italia* de 24 de marzo de 2015.

Artículo 3 CEDH: Prohibición de tratos inhumanos o degradantes - Véanse ejemplos sobre el tabaquismo pasivo durante la detención en *Florea v. Rumania* de 14 de septiembre de 2010 o *Efteriadis v. Rumania* de 25 de enero de 2011.

Artículo 5 CEDH: Derecho a la libertad y a la seguridad - Véase, por ejemplo, *Mangouras v. Spain* de 28 de septiembre de 2010.

Artículo 6 TEDH: Derecho a un juicio justo - Véanse ejemplos sobre el acceso al Tribunal *Athanassoglou y otros contra Suiza* de 6 de abril de 2000 o *Gorraiz Lizarraga y otros contra España* de 27 de abril de 2004 ; sobre el incumplimiento de las decisiones judiciales definitivas *Apanasewicz contra Polonia* de 3 de mayo de 2011 o *Bursa Barosu Başkanlığı y otros contra Turquía* de 19 de junio de 2018.

Artículo 8 CEDH: Derecho al respeto de la vida privada y familiar y del hogar - Véanse ejemplos sobre riesgos ambientales y acceso a la información en *Guerra y otros contra Italia* de 19 de febrero de 1998 o *Roche contra Reino Unido* de 19 de octubre de 2005; sobre contaminación industrial *López Ostra contra España* de 9 de diciembre de 1994 o *Taşkın y otros contra Turquía* de 10 de noviembre de 2004; sobre recogida, gestión, tratamiento y eliminación de residuos en *Brânduse contra Rumania* de 7 de abril de 2009 o en *Di Sarno y otros contra Italia* de 10 de enero de 2012; sobre contaminación del suministro de agua en *Dzemyuk contra Ucrania* de 4 de septiembre de 2014.

Artículo 10 del CEDH: Libertad de expresión - Véanse, por ejemplo, *Steel y Morris c. el Reino Unido*, 15 de febrero de 2005, o *Vides Aizsardzības Klubs c. Letonia*, 27 de mayo de 2004.

Artículo 11 CEDH: Libertad de reunión y asociación - Véase, por ejemplo, *Costel Popa c. Rumania* 26 de abril de 2016.

Artículo 13 del CEDH: Derecho a un recurso efectivo - Véanse los ejemplos de *Kolyadenko y otros contra Rusia* 28 de febrero de 2012 o *Hatton y otros contra el Reino Unido* 8 de julio de 2003.

- Sólo se pueden entablar causas contra uno o más Estados que hayan ratificado el CEDH. Por ejemplo, se declarará inadmisibile cualquier demanda contra terceros Estados o particulares (Artículo 34 del CEDH).
- Los asuntos sólo pueden llevarse ante el TEDH una vez se hayan agotado las vías de recursos internos (Artículo 35.1 del CEDH).
- Los asuntos deberán presentarse ante el Tribunal de Justicia en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la última resolución judicial (Artículo 35.1, CEDH).

La parte demandante sólo podrá solicitar al TEDH que revise una sentencia en un asunto ya resuelto cuando esté comprendida entre las circunstancias muy limitadas establecidas en el artículo 80 del Reglamento del Tribunal. Esto es: cuando se descubriera que un hecho que, por su naturaleza, podría haber ejercido una influencia decisiva en el resultado del asunto, fuera desconocido por parte del TEDH y no hubiera podido ser razonablemente conocido por una de las partes.

#### 4.4.2 Requisitos de legitimación

Según el artículo 34 del CEDH las demandas pueden interponerse directamente por "cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Altas Partes Contratantes de los derechos reconocidos en el Convenio o sus Protocolos". El demandante debe ser, personal<sup>216</sup> y directamente<sup>217</sup> víctima de una violación del Convenio, y debe haber sufrido un perjuicio importante.

Las ONG pueden representar a una víctima, debiendo probar por escrito que cuentan con un mandato preciso y explícito para ello<sup>218</sup>. No obstante, en casos excepcionales, esto es, cuando se denuncia una vulneración de los artículos 2, 3 y 8 del CEDH por parte de las autoridades nacionales, una ONG puede iniciar un asunto sin mandato conferido.

#### 4.4.3 Alcance de la revisión

La demanda sólo debe referirse a uno de los derechos establecidos en el CEDH, no siendo posible denunciar la vulneración de ningún otro instrumento jurídico.

Las decisiones de inadmisibilidad, así como las sentencias dictadas por los comités o la Gran Sala, son definitivas y no pueden ser objeto de recurso alguno. No obstante, las partes disponen de tres meses, a partir del pronunciamiento de una sentencia por la Sala, para solicitar la remisión del asunto a la Gran Sala para un nuevo examen.

#### 4.4.4 Vías de recurso

El TEDH no está facultado para anular las decisiones ni legislación nacional objeto de impugnación. Sólo puede confirmar que ciertas acciones, omisiones, leyes o

<sup>216</sup> *Tauira and 18 Others v. France*, no.28204/95, Decisión de la Comisión de 4 de Diciembre de 1995, Decisiones e Informes 83-B, p. 131.

<sup>217</sup> *Burden v. the United Kingdom* [GC], no.13378/05, TEDH 2008.

<sup>218</sup> *Post v. the Netherlands* (dic), no. 21727/08, 20 de enero de 2009.

decisiones judiciales adoptadas por un Estado Parte representan una violación del CEDH.

Sin embargo, de conformidad con el artículo 46 del CEDH, las sentencias en las que se determine que se ha producido una violación son vinculantes para los Estados afectados. Por tanto, se exige a los Estados que velen por poner fin a las violaciones continuadas del Convenio, en el asunto en cuestión y en el futuro. Los Estados deben modificar el derecho interno o la disposición de su Constitución, a no ser que pueda interpretarse de manera compatible con el CEDH.

Si el TEDH declara que se ha producido una violación, puede conceder a la parte perjudicada una "satisfacción equitativa", una suma de dinero en concepto de indemnización por determinados daños y perjuicios. No obstante, el TEDH no es responsable de ejecutar sus sentencias. Una vez esta se haya dictado, se transmitirá al Comité de Ministros del Consejo de Europa, que tiene la función de supervisar la ejecución de las sentencias del TEDH.

#### 4.4.5 Costes

Los procedimientos ante el TEDH son gratuitos. Sin embargo, aunque no es necesario estar representado por un abogado en las primeras fases del procedimiento, el demandante deberá contar con representación legal una vez su demanda haya sido notificada al Gobierno del Estado Parte en cuestión. Una vez formulada la demanda, existe la posibilidad de solicitar justicia gratuita, aunque esta no se concede de manera automática. Las disposiciones relativas al acceso a la asistencia jurídica gratuita están contenidas en los artículos 105 a 110 del Reglamento del Tribunal.

## 5 Otros aspectos relevantes

Los problemas identificados en España en relación con la implementación del Convenio de Aarhus se deben, en gran parte, a la ausencia de un conocimiento exhaustivo de la materia por parte de los distintos actores que integran el sector jurídico, además de la limitada oferta de los programas de formación especializada en Derecho ambiental.

En su vigesimosexta reunión, celebrada en Génova en el año 2009, el Comité de Cumplimiento reconoció este asunto como una prioridad, y recomendó a España desarrollar un programa de capacitación, así como promover formación en relación con la implementación del Convenio destinada a autoridades públicas y a otros actores responsables en el área, como es el caso de las Comisiones autonómicas de asistencia jurídica gratuita, el sector judicial, fiscales, y abogados en la materia<sup>219</sup>.

Además, como se ha señalado, todavía se observan deficiencias en la implementación por las autoridades públicas de sus obligaciones en materia de acceso a la información ambiental. Si bien la Disposición adicional undécima de la Ley Aarhus prevé expresamente la realización de un plan de formación en el marco

---

<sup>219</sup> Ver nota 167. Adenda al Informe del Comité de Cumplimiento en su vigésimo sexta reunión. Resultados y recomendaciones respecto de la Comunicación ACCC/C/2008/24 en relación con el cumplimiento por España, pár. 119, epígrafe b).



de la Administración General del Estado para sensibilizar acerca de los derechos y obligaciones previstos en dicha Ley, la formación ha sido limitada.

Las consecuencias de esta ausencia de formación son puestas de manifiesto en la práctica. A modo de ejemplo, todavía existen casos en los que la Administración deniega el acceso a la información ambiental solicitada realizando una interpretación incorrecta de las excepciones a la obligación de facilitar la información del artículo 13 de la Ley Aarhus, sin realizar la ponderación de intereses requerida, ni especificar en su respuesta la excepción aplicable y las razones que la justifican. En este ámbito, requiere especial atención los supuestos de denegación de acceso a la información por motivos de confidencialidad. La Ley Aarhus reconoce tres circunstancias concretas en los que la revelación de la información solicitada pueda afectar a la confidencialidad de los datos<sup>220</sup>. No obstante, son numerosos los casos de denegación en los que la Administración alega, en términos generales, el carácter confidencial de los datos sin especificar qué circunstancia de las previstas en el artículo 13.2 de la Ley Aarhus resulta aplicable.

Como se ha señalado, pese a la existencia de un sistema de AJG en España, todavía en ocasiones existen barreras para acceder a la justicia gratuita por parte de las ONG ambientales. En el año 2017 el Punto Focal del Convenio de Aarhus en España reconoció la disparidad de interpretaciones existentes en relación con este derecho entre las Comisiones regionales de Asistencia Jurídica Gratuita, los Jueces y los Tribunales, poniendo de manifiesto la necesidad de modificar con carácter urgente el texto de la Ley 1/1996<sup>221</sup>. Teniendo en cuenta que dicha modificación legislativa todavía no ha tenido lugar, es determinante consolidar en la práctica la interpretación dada por el TS en su reciente Auto de 13 de marzo de 2019, y otros TSJ, en base a la cual el derecho a la asistencia jurídica gratuita de las ONG ambientales por aplicación directa de la Ley Aarhus no exige acreditar la insuficiencia de recursos económicos para litigar y, en consecuencia, estas quedan exentas de pagar las costas judiciales al no resultarles de aplicación la condición suspensiva prevista en el artículo 36.2 de la Ley 1/1996.

---

<sup>220</sup> Estas circunstancias son las previstas en los apartados a), d) y f) del artículo 13.2 de la Ley Aarhus:

- i) *La confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley;*
- ii) *La confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando dicha confidencialidad esté prevista en una norma con rango de Ley o en la normativa comunitaria, a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal; y*
- iii) *Al carácter confidencial de los datos personales, tal y como se regulan en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal siempre y cuando la persona interesada a quien conciernen no haya consentido su tratamiento o relevación.*

<sup>221</sup> Punto Focal del Convenio de Aarhus en España “Statement to the session of the Compliance Committee of 1 March 2017”, disponible en:  
[http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9k\\_Spain/frPartyV9k\\_01.03.2017\\_statement\\_at\\_the\\_56th\\_meeting.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP5decisions/V.9k_Spain/frPartyV9k_01.03.2017_statement_at_the_56th_meeting.pdf).

## 6 Fuentes de información

### Acrónimos

<b>AAI</b>	Autorización Ambiental Integrada
<b>AJG</b>	Asistencia Jurídica Gratuita
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>C.C</b>	Código Civil
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CDFUE</b>	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
<b>CEDH</b>	Convenio Europeo de Derechos Humanos
<b>CTBG</b>	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
<b>CP</b>	Código Penal
<b>DAE</b>	Declaración Ambiental Estratégica
<b>DEI</b>	Directiva de Emisiones Industriales
<b>DIA</b>	Declaración de Impacto Ambiental
<b>DOUE</b>	Diario Oficial de la Unión Europea
<b>DMA</b>	Directiva Marco del Agua
<b>DRM</b>	Directiva de Responsabilidad Medioambiental
<b>EAE</b>	Evaluación Ambiental Estratégica
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental
<b>IPPC</b>	Prevención y Control Integrados de la Contaminación
<b>LEC</b>	Ley de Enjuiciamiento Civil
<b>LECrím</b>	Ley de Enjuiciamiento Criminal
<b>LJCA</b>	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
<b>LOTC</b>	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

<b>LPAC</b>	Ley del Procedimiento Administrativo Común
<b>ODS</b>	Objetivo de Desarrollo Sostenible
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>SEPRONA</b>	Servicio de Protección de la Naturaleza
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>TEDH</b>	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TS</b>	Tribunal Supremo
<b>TSJ</b>	Tribunal Superior de Justicia
<b>TUE</b>	Tratado de la Unión Europea
<b>UE</b>	Unión Europea

## Legislación internacional y de la UE

Convenio de Aarhus sobre Acceso a Información, Participación del Público en la toma de decisiones y el Acceso a la Justicia en asuntos ambientales (“*Convenio de Aarhus*”), 2161 UNTS 447; 38 ILM 517 (1999).

Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014 por la que se modifica 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.

Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación).

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo.

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

### Legislación española

Constitución Española de 1978	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229</a>
Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565</a>
Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12326">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-12326</a>
Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12913</a>
Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887</a>
Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto de Toxicología y Ciencias Forenses	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-14301">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-14301</a>
Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13046">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13046</a>
Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490</a>
Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18475">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18475</a>

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.	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2006-13010">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2006-13010</a>
Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2002-5852">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2002-5852</a>
Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2000-323">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2000-323</a>
Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1998-16718">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1998-16718</a>
Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1996-750">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1996-750</a>
Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1995-25444">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1995-25444</a>
Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1979-23709">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1979-23709</a>
Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2015-11268">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2015-11268</a>
Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2007-13182">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2007-13182</a>
Real Decreto Legislativo 1/2001 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2001-14276">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-2001-14276</a>
Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1889-4763">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1889-4763</a>
Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal	<a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1882-6036">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=B OE-A-1882-6036</a>

Esta guía práctica forma parte del Proyecto A2J-EARL sobre Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, financiado por el programa LIFE de la Comisión Europea. El Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA) es la organización encargada de la implementación del proyecto en España. El propósito de la guía es difundir información, mejorar los conocimientos y compartir buenas prácticas en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales entre los diferentes profesionales del derecho, judicatura, abogados, ONGs y personal de la administración pública a los que se dirige el proyecto.

**El Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)** es una organización sin ánimo de lucro, registrada en España y fundada en diciembre de 1996 con el propósito de contribuir a la protección del medio ambiente y a la consecución de un desarrollo sostenible a través del estudio, desarrollo y aplicación del Derecho desde una perspectiva internacional y multidisciplinar. Desde 1998, el IIDMA es una organización acreditada ante la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En 2001 fue declarada de utilidad pública.

**Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA)**

C/ García de Paredes 76, duplicado, 1º Dcha, 28010 Madrid - Tel. +34 91 308 68 46  
iidma@iidma.org      www.iidma.org