



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Facultat de Dret

**L'IMPACTE DEL CONVENI D'AARHUS EN
L'ACCÉS AL TRIBUNAL DE JUSTÍCIA DE LA UNIÓ
EUROPEA EN MEDI AMBIENT**

TREBALL DE FINAL DE GRAU

MERCÈ MARTÍ EXPÓSITO

NIUB: 16796113

TUTOR: ALEXANDRE PEÑALVER I CABRÉ

PROJECTE DRET AL DRET. CLÍNICA JURÍDICA DE DRET DEL MEDI AMBIENT

BARCELONA, JUNY 2019

SUMARI

INTRODUCCIÓ.....	1
CAPÍTOL I. ELS FONAMENTS BÀSICS DE L'ACCÉS AL TJUE EN MEDI AMBIENT	3
CAPITOL II. L'ACCÉS AL TJUE EN MEDI AMBIENT ABANS DEL CONVENI D'AARHUS.....	6
1. Vies principals d'accés al TJUE en medi ambient i la seva obertura a la ciutadania i grups.....	8
1.1. Els recursos per anul·lació i omissió (art. 263-266 TFUE).....	9
1.2. El recurs per incompliment (art. 258-260 TFUE)	10
1.3. La qüestió prejudicial (art. 267 TFUE)	10
2. Qui pot accedir en els recursos d'anul·lació i omissió?	11
2.1. Capacitat per ser part i la capacitat processal dels grups sense personalitat.....	11
2.2. Legitimació activa	12
2.3. Les barreres econòmiques	16
3. Què es pot demanar en els recursos d'anul·lació i omissió?.....	18
3.1. Actuacions recurribles	18
3.2. Pretensions.....	19
3.3. Mesures cautelars	20
3.4. Execució	22
CAPITOL III. LES MODIFICACIONS EN L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT ARRAN DEL CONVENI D'AARHUS.....	24
1. L'impacte del Conveni d'Aarhus en l'accés al TJUE	24
2. Reglament (CE) n° 1367/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre de 2006, relatiu a l'aplicació, a les institucions i als organismes comunitaris, de les disposicions del Conveni d'Aarhus sobre l'accés a la informació, participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient	26
CAPITOL IV. EXAMEN DE L'ACCÉS AL TJUE EN MEDI AMBIENT PEL COMITÉ DE COMPLIMENT I LA REUNIÓ DE LES PARTS DEL CONVENI D'AARHUS.....	31

1. Procediment davant del Comitè de Compliment (ACCC/C/2008/32)	32
1.1. Comunicació de Client Earth.....	33
1.2. Resolució del Comitè de Compliment.....	36
1.3. Resolució de la Reunió de les Parts.....	38
2. Actuacions de la UE	39
2.1. Decisió (UE) 2018/881 del Consell de 18 de juny de 2018	39
2.2. La fase de consulta pública.....	40
2.3. Proposta per modificar l'actual Reglament (CE) nº 1367/2006	41
CONCLUSIONS	44
BIBLIOGRAFIA	47
ANNEXOS	50

INTRODUCCIÓ

Aquest treball de final de grau té per objecte comprovar si existeixen mancances en l'accés al Tribunal de Justícia de la Unió Europea (d'ara endavant, TJUE) en matèria de medi ambient i, si és així, posar-les de manifest. Al mateix temps, també, es pretén destacar la influència que té l'aplicació del Conveni sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient (d'ara endavant, Conveni d'Aarhus) per superar aquestes mancances atès que la UE és part del mateix.

Cal recalcar que, tot i que el dret humà al medi ambient requereix d'una protecció efectiva tant a les instàncies nacionals com comunitàries, l'objectiu del treball serà centrar-se únicament en el TJUE. En aquest sentit, em proposo plantejar fins quin punt és essencial l'accés al TJUE per garantir i fer efectiva la protecció del dret humà al medi ambient i quins elements o requisits s'han de complir per tal que l'accés a la justícia es produeixi sense que apareguin limitacions que impedeixin una tutela judicial efectiva.

El motiu que m'ha portat a escollir aquest tema ha estat, en primer lloc, la importància que personalment he trobat sempre a la protecció del medi ambient així com al dret a gaudir-ne i, al mateix temps, el deure de defensar-lo i preservar-lo per a les generacions futures. Tanmateix, aquests motius també m'han portat a col·laborar amb l'associació Fons de Defensa Ambiental dins del marc de les pràctiques organitzades per la Clínica Jurídica Ambiental de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Participar en aquesta entitat m'ha permès poder conèixer, de forma molt propera, les dificultats que avui dia tenen la ciutadania i els grups per a defensar el medi ambient davant dels tribunals i les Administracions públiques, la qual cosa ha estat una gran font d'informació i d'ajuda per aquest treball. Entre les fonts d'informació requerides per poder dur a terme aquest estudi es troben nombrosos documents del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus, així com de la Comissió Europea sobre les mancances i els aspectes que cal reforçar per tal d'assegurar una millor protecció judicial del dret mediambiental. Han estat de gran importància, també, la jurisprudència del TJUE, de la mateixa manera que ha estat essencial la lectura de tesis i treballs relacionats amb el tercer pilar del Conveni d'Aarhus i els mecanismes d'accés al TJUE.

A partir de la documentació consultada, en primer lloc, examino els fonaments bàsics de l'accés al TJUE en matèria de medi ambient i el sistema de recursos existents abans de l'aplicació del Conveni d'Aarhus i, a continuació, analitzo en què ha contribuït el mateix tractat a modificar aquests mecanismes d'impugnació d'actes contraris al medi ambient i quina és la situació actual.

Actualment ens trobem en què davant el TJUE tenen una major protecció judicial els interessos individuals, privats i econòmics per sobre de l'interès col·lectiu o públic ambiental, quan certament hauria de ser totalment el contrari, ja que, donada la situació preocupant i cada cop més insostenible que pateix el planeta, els danys ambientals que

es produeixin estan molt a prop de ser irreversibles. El poc temps que tenim per canviar aquesta situació ens demostra que la visió que tenen les institucions europees sobre la protecció del medi ambient hauria de canviar de rumb en els pròxims anys, si es que no ho ha fet ja.

També aquest treball ha analitzat un cas pràctic durant la seva elaboració. Arran de les resolucions dictades pel Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus on es conclou la insuficiència de mecanismes de la UE per garantir l'accés a la justícia, a finals de 2018 la Comissió Europea va elaborar la celebració d'una consulta pública amb la finalitat de realitzar un estudi sobre l'aplicació per part de la UE del Conveni d'Aarhus en l'àmbit d'accés a la justícia en matèria de medi ambient. La referida consulta estava dirigida a tot aquell que volgués posar de manifest els diferents obstacles o els conflictes que podem trobar en aquest àmbit i és precisament per aquest motiu que el passat mes de març vaig tenir la oportunitat de participar en aquesta consulta pública en nom del Fons de Defensa Ambiental en una etapa molt inicial del treball. Per aquest motiu, l'objecte del treball no és detectar i estudiar totes les limitacions que podem trobar en l'accés al TJUE, sino que més aviat se centra en analitzar aquells obstacles que han estat manifestats pel Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus en les seves resolucions (legitimació activa, actes recurribles i limitacions econòmiques), ja que han estat el detonant per tal que la UE recentment hagi iniciat un intent d'esmenar aquests incompliments.

Així mateix, confio en què aquest treball de recerca contribueixi a resoldre els dubtes que se susciten actualment sobre la situació actual en què es troba l'accés al TJUE pel que fa als conflictes relacionats amb la protecció del medi ambient i, al mateix temps, entendre quins són els principals obstacles que podem trobar avui dia en l'accés a la justícia per tota aquella persona que vulgui defensar aquest interès legítim i quines solucions o mesures alternatives poden suscitar-se. De la mateixa manera que també s'hauran de tenir en compte els efectes produïts al marc de la UE arran de l'aplicació del referit Conveni d'Aarhus, amb relació al tercer pilar sobre l'accés a la justícia.

CAPÍTOL I. ELS FONAMENTS BÀSICS DE L'ACCÉS AL TJUE EN MEDI AMBIENT

El TJUE és un element clau en l'aplicació i la interpretació del dret ambiental de la UE per part dels Estats Membres i les institucions i organismes de la UE, per exercir, sobre aquests, un control total sobre la correcta aplicació de la normativa comunitària. El control jurisdiccional del TJUE té diverses funcions, una d'elles, és controlar la legalitat dels actes de la UE conforme amb el dret originari o amb els tractats internacionals ratificats per la UE. Això implica que el Tribunal pot arribar a anul·lar disposicions normatives de la UE, així com declarar els incompliments que cometen els Estats Membres en relació amb aquestes normes. Tanmateix, l'ampli ventall de competències que té el TJUE sobre el dret de la UE mostra la gran importància que té disposar d'un ampli i correcte accés a la justícia per tal de poder protegir de manera efectiva el dret humà al medi ambient.

Els principis generals creats pel TJUE a través de la seva jurisprudència, com el principi d'equivalència i efectivitat, remarquen la primacia del dret de la Unió per sobre del dret nacional i es presenten, per altra banda, com dos límits a la regulació estatal, ja que el principi d'equivalència estableix que tant els titulars de drets individuals com els d'interessos col·lectius han de poder accedir a la justícia i el principi d'efectivitat parteix de la base de què la regulació estatal no podrà impossibilitar o obstaculitzar l'exercici dels drets establerts segons el dret comunitari¹. Al mateix temps, el principi d'efecte directe afirma que les normes comunitàries poden crear drets i obligacions que els particulars podran invocar als tribunals en qualsevol moment tot i que la legislació nacional no ho prevegi², i el principi de primacia posa de manifest que la normativa de la UE preval en cas de conflicte sobre les normes nacionals³. Per últim, cal destacar també el principi de control difús, que fa referència a la idea de que si un jutge ordinari coneix d'un cas en què és aplicable el dret de la UE, té la potestat de no aplicar, d'ofici, qualsevol norma nacional que pugui ser contrària al dret comunitari⁴. El TJUE disposa, per tant, de la potestat de controlar la legalitat de les disposicions normatives, però també de fer efectiva la seva aplicació.

El compliment d'aquests principis són essencials per poder assegurar el dret a la tutela judicial efectiva i els drets i deures garantits pel dret de la UE. Això passa per aconseguir que l'accés a la justícia ambiental sigui efectiu i real. Especialment, els principis d'efectivitat i equivalència són essencials per poder garantir un ampli accés a

¹ Sentència del Tribunal de Justícia, de 16 de maig de 2000, C-78/98, Fletcher i altres contra Wolverhampton Healthcare NHS Trust i altres.

² Sentència del Tribunal de Justícia, de 5 de febrer de 1963, 26/62, Van Gend & Loos contra Nederlandse administratie der belastingen.

³ Sentència del Tribunal de Justícia, de 15 de juliol de 1964, 6/64, Flaminio Costa contra ENEL.

⁴ Sentència del Tribunal de Justícia, de 9 de març de 1978, 106/77, SpA Simmenthal contra Amministrazione delle Finanze dello Stato.

la justícia, de la mateixa manera que també ho és adquirir una interpretació uniforme del dret de la UE per part del TJUE⁵.

El dret humà al medi ambient es presenta com un dels darrers drets que el ciutadà ha adquirit i aconseguir que tingui una protecció real i efectiva s'ha convertit en un gran repte del segle XXI. La protecció al dret humà del medi ambient no s'ha entès mai com un interès individualitzat, sino més aviat com un interès col·lectiu, i requereix de mecanismes eficaços per tal que els diferents membres del públic puguin defensar aquest bé jurídic. Estem parlant d'una configuració de drets i deures consistent en béns jurídics col·lectius no susceptibles d'apropiació individual⁶, la qual cosa esdevé impossible que els particulars puguin al·legar-hi un interès individualitzat, ja que el dret del medi ambient només es pot percebre com un interès públic. Per tant és important que tots els membres del públic, persones físiques o jurídiques, siguin capaços de defensar aquest interès legítim tot i que no es tracti d'un dret privat o individual. En determinades ocasions, es permet als particulars acudir als Tribunals quan es vulnera el dret de la UE. Però, com veurem a continuació, aquest tipus d'accés es troba molt restringit al TJUE.

Per entendre el contingut i l'abast del dret humà al medi ambient cal tenir present dues perspectives diferents: des d'una visió objectiva, per una banda, i des d'una visió subjectiva, per una altra. Començant per la última, la visió subjectiva, en el marc comunitari els drets es comprenen des d'una perspectiva individualista, però està clar que el dret al medi ambient no pot entendre's d'aquesta manera. La visió objectiva, per altra banda, planteja aquest interès col·lectiu des de la participació ciutadana per aplicar la legalitat ambiental i fer efectiva la protecció de l'interès públic ambiental.

Arran d'aquestes dues perspectives, l'accés a la justícia ambiental al dret de la UE es pot entendre que persegueix dues finalitats principals: per una banda, protegir el dret humà al medi ambient, ja sigui com una situació jurídica subjectiva (interès suficient) i objectiva (interès públic amb participació pública) d'acord amb l'article 37 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (d'ara endavant, CDFUE); i, en segon lloc, garantir l'aplicació de la legislació ambiental⁷, impedit d'aquesta manera que l'àmbit del medi ambient a la UE continuï sent un dels àmbits amb més procediments d'infracció⁸.

⁵ GARCÍA, S.: *Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia ambiental*, (2017/C 275/01), p. 34-36

⁶ PEÑALVER I CABRÉ, A.: *El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva.*, p. 2333-2357.

⁷ PEÑALVER I CABRÉ, A.: *El impacto del derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso administrativo español ambiental*, p. 127.

⁸ Informe de la Comissió: *Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea —Informe Anual de 2016—*, de 6 de juliol de 2017 [COM (2017) 370], p. 31.

La primera vegada que es reconeix el dret humà al medi ambient en un tractat internacional amb vocació planetària és a l'article primer del Conveni internacional relatiu a l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, celebrat a Aarhus (Dinamarca), el 25 de juny de l'any 1988, conegut com el Conveni d'Aarhus. Aquest tractat, precisament, afegeix una visió conjunta del dret humà al medi ambient com una situació jurídica subjectiva (com un dret o interès legítim col·lectiu) i objectiva (des de la participació pública per l'aplicació de la legalitat ambiental)⁹.

El mateix TJUE és l'encarregat de vetllar per què els drets que es desprenen del Conveni d'Aarhus, així com de qualsevol tractat on la UE en formi part, siguin respectats, no només per part dels Estats membres, sino també per part de les pròpies institucions de la UE, donat que els tractats internacionals són una font normativa superior al dret derivat de la UE. Irònicament, les limitacions d'accés al TJUE versades sobre els particulars contemplades al dret de la UE vulneren les disposicions del Conveni.

Pel que fa als fonaments bàsics de la tutela judicial efectiva en matèria de medi ambient, les disposicions normatives de la UE fan referència a la protecció del medi ambient sense establir-se clarament com un dret. A l'article 37 CDFUE es contempla que la Unió basarà les seves polítiques, a través del principi de desenvolupament sostenible, en garantir un alt nivell de protecció del medi ambient i la millora de la seva qualitat. Es regula, d'aquesta manera, no un dret pròpiament dit sino més aviat un mandat dels poders públics per protegir aquest interès. No serà fins que la UE formi part del Conveni d'Aarhus que el dret de la UE trobarà en el tractat internacional una disposició normativa a la que acollir-se on s'estableixi clarament el dret humà al medi ambient. No obstant, tot i que el dret originari de la UE no prevegi aquest dret, de l'article 37 CDFUE es pot extreure igualment una tutela de protecció del medi ambient per part dels poders públics que no pot ignorar-se, la qual cosa implica que les institucions europees no poden interpretar restrictivament aquest mandat i pretendre protegir el medi ambient limitant l'accés als mecanismes de protecció als ciutadans com són l'accés a la justícia o la participació pública. Actualment, si més no, potser s'hauria d'analitzar si el sistema de control jurisdiccional del TJUE, compleix amb aquesta tutela en el dret mediambiental.

Hem de tenir en compte que l'accés a la justícia és important si bé aquest mecanisme ens ajuda a protegir i defensar els nostres interessos, que poden ser individuals o més aviat col·lectius com ho és el medi ambient, però, si els tribunals no compleixen aquesta premissa i no permeten que el ciutadà pugui accedir fàcilment a la justícia, qualsevol sistema judicial es torna ineficaç i, com a conseqüència, inservible. És aquest el cas del Tribunal de Justícia de la Unió Europea?

⁹ PEÑALVER I CABRÉ, A.: "*El derecho humano...*", p. 2335.

CAPITOL II. L'ACCÉS AL TJUE EN MEDI AMBIENT ABANS DEL CONVENI D'AARHUS

L'objectiu d'aquest apartat és analitzar la normativa aplicable a l'accés al TJUE en matèria de medi ambient abans que entrés en vigor el Conveni d'Aarhus a la UE. Les interpretacions normatives que versen a la jurisprudència del TJUE recauen sobre tres nivells normatius de la UE: en primer lloc, el dret originari de la UE, referent al dret a la tutela judicial efectiva (art. 19.1 TUE i l'art. 47 CDFUE) i el dret al medi ambient (art. 37 CDFUE); en segon lloc, el Conveni d'Aarhus, no obstant aquest apartat no és objecte del seu anàlisi; i en un tercer nivell trobem el dret derivat de la UE, normativa que posteriorment es comentarà arran del Conveni d'Aarhus. En aquest sentit, doncs, serà essencial començar analitzant el dret originari fent referència al dret a la tutela judicial efectiva previst a l'art. 19.1 del Tractat de la Unió Europea (TUE) i a l'art. 47 CDFUE. L'article 19.1 TUE contempla el següent:

“1. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.

Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. “

I l'art. 47 de la Carta estableix el següent:

“Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.”

Aquest precepte ha estat inspirat i es fonamenta amb el que s'estableix al Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), concretament, el primer paràgraf de l'article es fonamenta en l'article 13 CEDH i el segon paràgraf amb l'article 6.1 CEDH¹⁰. No obstant, la regulació contemplada al dret de la UE ofereix una protecció més àmplia que la de la CEDH, ja que es garanteix el dret a un recurs efectiu davant d'un jutge.¹¹ No obstant, el més rellevant dels art. 19.1 TUE i 47 CDFUE és que, en principi, exigeix els recursos suficients per defensar els drets tant des d'un punt de vista nacional com comunitari, tant si les vulneracions de dret provenen d'institucions nacionals com si

¹⁰ Explicacions sobre la Carta dels Drets Fonamentals (2007/C 303/02). DO 14.12.2007, p. 13-14.

¹¹ *Ibidem*, p. 13.

provenen d'institucions europees, tenint en compte, també, no només els drets contemplats a la Carta de la UE sino també els drets contemplats en altres disposicions del dret comunitari. Però un altre qüestió diferent és a quins àmbits concrets del dret es pot aplicar aquesta tutela judicial efectiva de la qual estem parlant.

Pel que fa al dret ambiental de la UE, ja hem pogut veure que l'article 37 CDFUE no estableix quins seran els mecanismes de protecció del medi ambient ni fa cap menció a l'accés a la justícia per defensar els interessos col·lectius, simplement menciona el mandat dels poders públics de protegir el medi ambient sense establir quines vies d'accés podran tenir els ciutadans de la UE per garantir tal protecció.

El TFUE no contempla, de forma expressa, l'accés al TJUE per part de persones físiques o jurídiques per la defensa d'interessos col·lectius¹². De fet, la regulació sobre el recurs d'anul·lació és molt clara en aquest sentit precisant que, quan es permeti interposar recurs per part d'una persona física o jurídica, el principal requisit serà al·legar una afectació individual o directe. Així, el paràgraf quart de l'article 263 del TFUE preveu el següent:

“Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las condiciones previstas en los párrafos primero y segundo, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.”

Al mateix temps, el tractat estableix una legitimació diferenciada per les institucions i els Estats membres, per una banda, i els particulars, per una altra. Ja que, com s'estableix al paràgraf anterior del mateix article citat, els Estats membres, el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió tenen un accés privilegiat al Tribunal, tot i que al Tribunal de Comptes, al Banc Central Europeu i al Comitè de Regions també se'ls-hi ofereix un accés diferenciat dels particulars.

El que s'estableix al TFUE no demostra una altra cosa que els recursos davant al TJUE i els seus mecanismes d'accés no estan pensats ni fets perquè els particulars puguin accedir per defensar interessos col·lectius. D'una banda, el recurs per incompliment contra els Estats Membres (art. 258-260 TFUE) únicament preveu la legitimació als Estats Membres i a la Comissió i el paper que tenen els ciutadans es limita a la possibilitat de presentar queixes (denúncies) davant la Comissió. I als recursos d'anul·lació i omissió (art. 263-266 TFUE), els recursos de control de legalitat dels actes de les institucions europees on es planteja de manera directa l'accés de les persones físiques i jurídiques, la legitimació només els hi correspon quan siguin destinataris de la decisió impugnada o els afecti de manera directa o individual. Defensar els interessos col·lectius davant del TJUE es presenta com una tasca gairebé

¹² PEÑALVER I CABRÉ, A.: *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo: legitimación y limitaciones económicas*, p. 431.

impossible amb aquest requisit d'afectació directa i individual, ja que limita molt l'àmbit d'actuació.

El TJUE s'ha pronunciat, entre els anys 1976 fins el 2011, en més de 700 procediments en matèria de medi ambient, la majoria d'ocasions, per demandes presentades per la Comissió contra algun Estat Membre per no transposar correctament les directives comunitàries a l'ordenament nacional o per no aplicar-les de manera adequada a través del recurs d'incompliment. Altres procediments també fan referència a qüestions prejudicials que els jutges nacionals plantegen davant del TJUE. Però, pel que fa a l'únic recurs en què es preveu la legitimació activa dels particulars, davant l'exigència de provar una afectació directe i individualitzada, la majoria de recursos d'anul·lació presentats per persones físiques o organitzacions ambientals no són admesos pel Tribunal, ja que la interpretació que fa el TJUE sobre l'article 263 TFUE ha estat sempre molt restrictiva tot i les nombroses crítiques que ha patit per part de la doctrina, tal i com s'exposarà més endavant.

S'haurà d'analitzar, per tant, si aquesta interpretació que fa el Tribunal de l'article 263 es podria considerar contrària a la que s'estableix al CDFUE i al CEDH¹³, especialment pel que fa al dret a la tutela judicial efectiva de totes les persones que garanteix l'article 47 CDFUE. Les limitacions que s'estableixen al TFUE, tant des d'un punt de vista subjectiu pel que fa a la legitimació activa com des d'una visió objectiva pel que fa al contingut del recurs, no semblen encaixar massa amb els drets que es garanteixen als preceptes de la CDFUE o al CEDH. Al mateix temps, més endavant s'haurà de valorar també si l'aplicació futura del Conveni d'Aarhus modifica aquesta interpretació del TJUE o la normativa aplicable al respecte.

1. Vies principals d'accés al TJUE en medi ambient i la seva obertura a la ciutadania i grups

Procedim a continuació a analitzar el règim de recursos existent al TJUE, dels quals ens centrarem a estudiar aquells que permetin l'accés dels particulars amb la finalitat de mostrar llur potencialitat i limitacions per a la protecció del medi ambient.

Així mateix, els dos recursos més destacats seran el recurs d'anul·lació i el recurs per omissió, per ser, tot i que la participació dels particulars no és en la majoria d'ocasions acceptada pel Tribunal, els mecanismes del sistema jurisdiccional de la Unió més rellevants pel tema que ens ocupa. Tot i així, procediré a exposar, molt breument, la resta de recursos del TJUE per tal de poder entendre d'una manera més clara quin és el paper dels particulars en aquests mecanismes i quina rellevància tenen aquests en matèria de medi ambient. Únicament es quedarà fora d'aquest estudi el recurs per

¹³ MARTINEZ JIMÉNEZ, G.: *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*, p. 107.

responsabilitat¹⁴, destinat al rescabament de danys directament provocats per les institucions de la Unió en l'exercici de les seves funcions a ciutadans o empreses per relació contractual o extracontractual (268 TFUE). La raó per la qual no s'analitzarà aquest recurs és per la seva limitació a danys individuals i per l'extensió d'aquest treball de recerca que obliga a seleccionar aquells recursos que han estat objecte del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus.

1.1. Els recursos per anul·lació i omissió (art. 263-266 TFUE)

Els dos recursos mereixen una especial menció conjunta, ja que, tal i com ja ve establert la jurisprudència del TJUE¹⁵, es produeix una equivalència entre els requisits processals per obtenir la legitimació activa en ambdós recursos, quedant com a única diferència entre un i l'altre, que la infracció donada al recurs per omissió és la inactivitat d'una institució obligada a emetre un determinat acte¹⁶ i, al recurs d'anul·lació, la vulneració de drets que suposa l'aplicació d'un acte o norma establerta per la UE. La importància d'aquests dos recursos recau en què són l'únic mecanisme previst al TFUE per tal que els particulars puguin accedir al Tribunal per denunciar les vulneracions produïdes a la protecció del medi ambient, és per això que, quan més endavant es parli dels requisits d'accés al Tribunal i els obstacles que podem trobar-hi, s'haurà de fer especial menció als presents recursos.

Com senyalava el jutge RODRIGUEZ IGLESIAS, el control de legalitat del recurs d'anul·lació es produeix en dos nivells: per una banda, es tracta d'un control de conformitat dels actes "executius" amb les normes en què es basen i, per una altra, és un control de constitucionalitat de les normes de la Unió i la seva conformitat amb els tractats constitutius¹⁷. D'acord amb l'art. 263.1 TFUE, a través del recurs el TJUE controla la legalitat dels actes legislatius, els actes del Consell i dels altres òrgans i organismes de la Unió que, en definitiva, estiguin destinats a produir efectes a tercers.

La legitimació activa li correspon als Estats Membres i a les institucions de la UE, podent els particulars només intervenir en la interposició de recursos d'omissió o anul·lació contra actes obligatoris dels quals siguin els destinataris o es produeixi una afectació directa o individual (art. 263.4 TFUE). D'aquesta manera es produeix una clara diferenciació entre els legitimats, representant els actors "privilegiats" aquells que poden interposar el recurs sense haver de complir cap requisit establert (Estats Membres i institucions de la UE), i els actors "no privilegiats", formats per les persones físiques i jurídiques.

¹⁴ M. SÁNCHEZ, V. (Director): *Derecho de la Unión Europea*, p. 195-205.

¹⁵ Sentència del Tribunal de Justícia, de 26 de novembre de 1996, C-68/95, T. Port GmbH & Co. contra Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

¹⁶ MARTINEZ JIMÉNEZ, G, p. 104.

¹⁷ RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C. a MARTINEZ JIMÉNEZ, G, p. 73..

La modificació de l'article 263 TFUE va atorgar la possibilitat als particulars de poder interposar recurs d'anul·lació contra actes reglamentaris generals sense la necessitat d'haver estat afectats de manera singular per aquests. Es tracta d'una obertura mínima que no va suposar cap millora en l'accés per als particulars, ja que només es permet interposar el recurs únicament contra reglaments de caràcter general sense al·legar un perjudici directe i individualitzat, però no contra els actes legislatius. A més, la jurisprudència del TJUE ha adoptat també requisits de legitimació individual.

Posteriorment s'analitzarà la legitimació des de la jurisprudència del TJUE i es parlarà en més profunditat sobre els requisits concrets que el Tribunal ha establert per definir el concepte jurídic indeterminat d'*afectació individual i directa*, especialitzant-nos, per tant, en l'anomenat recurs d'anul·lació, per ser el mecanisme, avui dia, més conflictiu en aquest àmbit.

1.2. El recurs per incompliment (art. 258-260 TFUE)

En aquest mecanisme de control de legalitat l'objectiu és que el TJUE analitzi les possibles violacions del dret de la Unió que són imputables als Estats membres. En aquest cas la legitimació activa només es permet a la Comissió i als mateixos Estats Membres, permetent que els particulars només puguin intervenir de manera secundària a través del mecanisme de queixa davant de la Comissió respecte a possibles incompliments, però aquí la Comissió tindrà un extens marge d'apreciació i discrecionalitat per considerar si efectivament hi ha indicis suficients d'incompliment per tal d'interposar el present recurs¹⁸. Aquesta legitimació restrictiva, juntament amb la discrecionalitat de la qual disposa la Comissió per determinar si és necessari interposar el recurs, limita molt el seu exercici i la seva eficàcia.

Per aquest motiu, aquest recurs quedarà fora de l'anàlisi del present treball, donat que els seus requisits de legitimació restringeixen totalment l'accés dels particulars i, per tant, no es presenta de cap manera com una possibilitat perquè els particulars puguin exercir el seu dret a la tutela judicial efectiva, donat que l'únic que es preveu és el mecanisme de queixa davant de la Comissió.

1.3. La qüestió prejudicial (art. 267 TFUE)

Aquest mecanisme s'ha convertit en la via principal de control de legalitat per part del TJUE. Donat que a la UE el sistema jurisdiccional és compartit entre el TJUE i els Tribunals nacionals, la interpretació de les normes no només recau sobre el TJUE, sino que aquesta funció correspon, principalment, als tribunals de cada Estat Membre. La qüestió prejudicial és la via que proporciona la cooperació existent entre els jutges nacionals i els de l'òrgan jurisdiccional de la UE. Malgrat la seva importància, aquest

¹⁸ M. SÁNCHEZ, V. (Director), p. 195-205.

mecanisme no es pot considerar pròpiament una via d'accés dels particulars al TJUE, degut a què la presentació de la qüestió prejudicial depèn del criteri del jutge nacional i l'interessat només podrà instar la seva presentació obligatòria a les instàncies on no estigui previst cap recurs posterior de dret intern. Per aquest, motiu tampoc és objecte d'aquest treball. Veiem, doncs, que el treball de recerca se centrarà en analitzar els recursos d'anul·lació i d'omissió en el camp ambiental.

2. Qui pot accedir en els recursos d'anul·lació i omissió?

2.1. Capacitat per ser part i la capacitat processal dels grups sense personalitat

Quan ens trobem en l'àmbit de la protecció del medi ambient davant dels tribunals, és essencial permetre l'accés a la justícia als grups sense personalitat jurídica, ja que la majoria d'ocasions són més aviat aquests actors els que intervenen en conflictes ambientals i no les persones físiques o jurídiques. En aquest sentit, és convenient fer referència a la distinció que fa PEÑALVER I CABRÉ de dos tipus d'interessos: per una banda trobem la tutela dels interessos col·lectius ambientals, on l'objectiu és defensar el medi ambient com un bé jurídic col·lectiu; i per una altra l'exercici col·lectiu de múltiples interessos individuals, on es defensen un ampli nombre de drets i interessos legítims individuals que es troben perjudicats¹⁹.

El problema és que l'article 47 CDFUE només fa referència a "*tota persona de la qual hagin estat violats els drets i llibertats garantits pel Dret de la Unió*", sense determinar quina serà la interpretació del dret de la UE sobre la capacitat per ser part d'aquestes persones. Partint d'aquesta qüestió, l'accés a la justícia dels grups sense personalitat jurídica es planteja des de la seva capacitat jurídica (l'aptitud per ser titular de drets i obligacions) i la seva capacitat per ser part (per arribar a ser titular de drets i obligacions processals), així com també s'ha de determinar a qui li correspon la capacitat d'obrar (qui pot efectivament adquirir i exercitar drets i assumir obligacions) o la rellevància processal (qui pot realitzar de manera vàlida actes processals o qui pot arribar a comparèixer als litigis)²⁰.

Com més endavant es procedirà a analitzar, amb l'entrada en vigor del Conveni d'Aarhus la normativa de la UE passarà a reconèixer aquesta capacitat als recursos del TJUE²¹. No obstant, abans de la influència del Conveni d'Aarhus a les institucions europees, ja el TJUE va establir que el significat de *persona jurídica* recollit al recurs d'anul·lació (art. 263 TFUE) "no és necessàriament el mateix que en els diferents

¹⁹ PEÑALVER I CABRÉ, A.: *Novedades en el Acceso a la Justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales*, a PIGRAU I SOLÉ, A. (dir.): *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, p. 374.

²⁰ *Ibidem*, p. 374.

²¹ Art. 2.2 del Reglament (UE) 1367/2006, del Parlament i del Consell de 6 de setembre.

ordenaments jurídics dels Estats Membres²², considerant, per exemple, a la sentència *Groupement des Agences de voyages de 1982*²³, que l'associació formada per deu agències de viatges agrupades per respondre de manera conjunta a un procediment, complien les condicions exigides pel dret comunitari per tal de ser reconegudes com a persona jurídica d'acord amb el significat establert a l'article 263 TFUE encara que l'agrupació no havia estat constituïda com a persona jurídica a l'ordenament jurídic de cap Estat Membre.

2.2. Legitimació activa

El dret del medi ambient defensa, tradicionalment i per la seva naturalesa, interessos col·lectius i no necessàriament individuals, element que té una gran transcendència pel que fa a la legitimació activa. Com ja hem anat advertint anteriorment, per tal de poder accedir al TJUE és requereix una *afectació individual i directe* segons l'article 263 TFUE, aquest precepte provoca que en matèria de medi ambient la legitimació activa sigui un dels grans problemes que determina la ineficàcia de l'accés a la justícia.

La jurisprudència del TJUE reitera que la mesura comunitària que s'impugna ha de produir efectes directes a la situació jurídica del particular impedit que els destinataris de la norma, ni tampoc els Estats, puguin tenir marge d'apreciació degut a què la seva aplicació sigui totalment automàtica sense necessitat d'aplicar normes intermediàries. Per tant, és necessari que les disposicions impugnades no requereixin, per tal que produeixi efectes al demandant, l'adopció de cap mesura complementària, ja sigui comunitària o nacional²⁴. Per altra banda, tal i com consta al cas *Piraiki-Patraiki*²⁵, per analitzar si un demandant es veu afectat directament per una norma o decisió, el TJUE examina les circumstàncies concretes del cas més enllà de la norma i la situació jurídica del presumpte afectat, per tal d'avaluar si la norma o decisió establerta per una institució de la UE és determinant per la situació jurídica-material del demandant. Com també s'aprecia al cas *Dreyfus*, el TJUE reitera que s'ha d'anar més enllà d'un anàlisi formal de la relació entre l'emissor de la norma o decisió i el particular que es troba afectat per la seva aplicació.

Per altra banda, pel que fa al concepte d'*afectació individual*, els requisits són encara més estrictes. En aquest sentit és essencial parlar de la interpretació que el TJUE extreu

²² Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea, p. 105-108.

²³ Sentència del Tribunal de Justícia (Sala 1a), de 28 de octubre de 1982, 135-81, *Groupement des Agences de voyages, Asbl, contra la Comissió de les Comunitats Europees*, comentada al Código ReNEUAL, p. 107.

²⁴ Sentència del Tribunal de Justícia, de 5 de maig de 1998, C-386/96, *Dreyfus contra Comissió*, apartat 43; o Sentència del Tribunal de Primera Instància (Sala 1a ampliada), de 3 de maig de 2002, T-177/01, *Jegó-Quére et Cie. S.A. contra Comissió Europea*, apartat 26.

²⁵ Sentència del Tribunal de Justícia, de 17 de gener de 1985, 11/82, *Piraiki-Patraiki i altres contra Comissió Europea*.

del cas *Plaumann*²⁶, del qual es van desenvolupar els requisits que determinen, encara a dia d'avui, si la part demandant disposa o no de legitimació activa a través de l'anomenat *test Plaumann*. El que determina el Tribunal és, bàsicament, per tal que es consideri que existeix una afectació individual, alhora d'adoptar una norma o una decisió, la institució emissora ha hagut de tenir en compte les circumstàncies específiques del demandant per tractar-se del destinatari directe.

La doctrina *Plaumann* ha estat aplicada, en nombroses ocasions, a casos relacionats amb el medi ambient, tant si afectava a persones físiques com jurídiques²⁷. Pel que fa a les persones físiques, un cas important és el que es va dur a terme l'any 1995 arran de les proves nuclears realitzades a l'atol de Mururoa²⁸. El Tribunal, aplicant la doctrina *Plaumann*, va inadmetre el recurs per considerar que el fet que els demandants poguessin patir un dany a conseqüència de les proves nuclears, no era suficient per determinar una afectació individual, ja que es trobaven amb la mateixa situació que la resta d'habitants de la Polinèsia. Aquesta interpretació, destaca la impossibilitat, en la majoria de casos, de demostrar una afectació individualitzada en conflictes ambientals, ja que l'afectació normalment és general.

Arran de la modificació de la redacció del TFUE generada per una interpretació abusiva del TJUE sobre el cas *Plaumann* que creava una gran situació d'indefensió davant l'aplicació d'actes reglamentaris, l'apartat quart de l'article 263 acaba establint la possibilitat d'interposar recursos contra actes reglamentaris que no inclogui mesures d'execució sense la necessitat d'haver de provar una afectació individual. Aquesta nova fórmula va ser afegida arran del cas *Jégo-Quéré*²⁹ degut al "buit jurídic" existent al sistema anterior que provocava una violació de la tutela judicial efectiva, contretament, perquè la part demandant, una empresa pesquera afectada per un reglament que imposava mesures de protecció a la pesca del lluç, no complia els requisits de legitimació activa que la doctrina *Plaumann* recollia.

Malgrat això, al dret europeu, l'accés als tribunals de les associacions destinades a la protecció del medi ambient no pot prosperar degut a la falta de legitimació activa per no tractar-se d'un demandant destinatari de la norma impugnada. La majoria de recursos d'anul·lació presentats al llarg de tots aquests anys, fossin admesos o no, tenen com a part demandant la figura d'una associació, un concepte que inclou tota aquella persona jurídica creada a iniciativa privada amb l'objectiu de promoure i defensar interessos

²⁶ Sentència del Tribunal de Justícia de 15 de juliol de 1963, 25-62, *Plaumann & Co. contra Comissió Europea*.

²⁷ MARTINEZ JIMÉNEZ, G., p. 70.

²⁸ Interlocutòria del President del Tribunal de Primera Instància, de 22 de desembre de 1995, T-219/95, *Marie-Thérèse Danielsson i altres contra la Comissió Europea*.

²⁹ Sentència del Tribunal de Primera Instància (Sala primera ampliada), de 3 de maig de 2002, T-177/01, *Jégo-Quéré et Cie. S.A. contra la Comissió Europea*.

col·lectius³⁰. Dins d'aquesta definició es poden incloure molts tipus d'entitats jurídiques, entre elles, partits polítics o associacions d'empreses, però, des del punt de vista ambiental, el tipus d'associacions que ens interessa més analitzar pel seu paper al TJUE són les organitzacions no governamentals (ONGS)³¹.

La condició necessària exigida a les associacions per tal d'accedir a la interposició del recurs és demostrar la concurrència d'afectació individual d'acord amb el test Plaumann, quedant la entitat diferenciada de la resta de persones, idea totalment contrària amb l'objecte d'una ONG (la defensa d'interessos col·lectius). D'aquesta manera, la jurisprudència del TJUE ha anat establint uns requisits per tal de comprovar si una associació disposa de legitimació per tal que el recurs d'anul·lació prosperi, de manera que es considera que una associació està afectada directament per un acte o decisió en tres determinats casos³²:

- a) Quan una associació representa els interessos d'empreses o persones que, per si mateixes, podrien haver interposat vàlida i legítimament un recurs en tant que es troben afectades directa i individualment per l'acte objecte de litigi.
- b) Quan existeix una disposició legal que reconeix expressament a l'associació una sèrie de facultats de caràcter procedimental.
- c) Quan la mateixa associació es troba individualitzada per veure's afectats els seus propis interessos com a associació, especialment perquè la seva posició negociadora s'ha vist afectada per l'acte en qüestió.³³

D'aquesta manera la jurisprudència reitera que si les associacions pretenen defensar interessos col·lectius de persones que no poden demostrar una afectació directa i individual, així com tampoc ho pugui demostrar la mateixa entitat, no podran accedir al Tribunal quedant aquests interessos desprotegits. Finalment, per tal d'aclarir en quina situació es trobaven les associacions, cal que observem en profunditat l'interlocutòria del cas Greenpeace³⁴.

³⁰ ORTEGA GÓMEZ, M.: *Legitimación de las asociaciones constituidas para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia*, p. 757-797

³¹ Es pren com a referència la mateixa definició d'ONGS que utilitza ORTEGA GÓMEZ al seu article: "El Instituto de Derecho Internacional las ha definido como «grupos de personas o de colectividades, libremente creados por la iniciativa privada, que ejercen, sin ánimo de lucro, una actividad internacional de interés general", p. 547.

³² Sentència del Tribunal de Justícia, de 14 de desembre de 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes i altres contra el Consell, assumptes acumulats 19/62 a 22/62, p. 943, 960.

³³ Es pren com a referència el que estableix MARTINEZ JIMÉNEZ, G., p. 82-83 i ORTEGA GÓMEZ, p. 772.

³⁴ Auto del Tribunal de Primera Instancia (Sala 1a), de 9 d'agost de 1995, T-585/93, Stichting Greenpeace Council i altres contra la Comissió de les Comunitats Europees.

La problemàtica del cas s'origina a la Decisió C(91)440, on la Comissió Europea decidia atorgar finançament per la construcció de dues centrals tèrmiques a Tenerife i Gran Canaria. Per una banda, l'article 5 de la present Decisió establia específicament que la Comissió podria reduir o anular l'ajuda econòmica si es constata l'existència d'irregularitats. Per altra banda, l'empresa elèctrica beneficiària de l'ajuda econòmica no havia realitzat l'informe d'avaluació d'impacte ambiental obligatori segons la normativa establerta. Per aquest motiu, dos particulars van presentar una queixa davant la Comissió per posar de manifest la il·legalitat d'aquestes obres, que fins i tot ja havien iniciat sense el mencionat informe d'avaluació d'impacte ambiental. Davant de la falta d'actuació per part de la Comissió, al desembre del 1993, Greenpeace i dos associacions més van interposar recurs d'anul·lació davant del Tribunal de Primera Instància de la UE amb l'objectiu d'aconseguir l'anul·lació d'aquella decisió de la Comissió que havia atorgat l'ajuda econòmica per la construcció de les centrals sense el preceptiu informe d'avaluació d'impacte ambiental.

El Tribunal de Primera Instància va considerar inadmissible el recurs per entendre que una associació no pot estar afectada ni d'una manera individual ni directa per un acte i que, per tant, les associacions quedaven exclòies en la presa d'aquesta decisió de construir dues centrals tèrmiques. Fonamentant-se amb el cas Plaumann, el Tribunal va argumentar d'aquesta manera que les associacions no disposaven de legitimació activa per presentar recurs. Més concretament, el Tribunal considera que el fet que les centrals es construïssin sense la declaració d'impacte ambiental no implica legitimació activa pel següent raonament:

*“Por consiguiente, el criterio cuya aplicación solicitan los demandantes, que se limitaría a la mera existencia de un perjuicio presente o futuro, no puede bastar por sí sólo para conferir legitimación a un demandante, **cuando tal perjuicio puede afectar de forma general y abstracta a un gran número de particulares que no puede determinarse a priori (...)**”*

D'aquesta manera, s'intenta justificar la inexistència de legitimació activa declarant, d'una manera molt irònica, que la falta de declaració d'impacte ambiental no només afecta als associats de la entitat demandant, si no a tot el conjunt de la població i, per tant, no existeix un interès individual. Al presentar les associacions recurs de cassació davant del Tribunal de Justícia, aquest òrgan va ratificar la decisió de primera instància.

La decisió del Tribunal en qüestió ha estat sempre molt criticada per la doctrina³⁵, ja que té conseqüències directes sobre l'efecte de la legalitat ambiental i la protecció efectiva

³⁵ TORRENS, D.L.: *Locus Standi for Environmental Associations under EC Law - Greenpeace - A Missed Opportunity for the ECJ*: “The case of *Stichting Greenpeace Council c. Comission* shows that it is time for environmental groups to be recognized as having locus standi under article 230.4 of the EC Treaty to bring cases before the Court of Justice of the European Communities (ECJ) when environmental concerns are at stake.”, p. 336-346, o també GARCÍA URETA, A.: *Protección del*

del medi ambient. Si bé es pot entendre que no eren els interessos directes de l'associació els que es veien afectats, ja que òbviament l'associació no pot estar localitzada a les Illes Canàries ni patir cap afectació directe arran de la construcció de les centrals, sí es veien afectats els seus objectius com a associació i, per tant, això afectava a la seva posició negociadora³⁶. Un altre tema rellevant és que la Comissió en cap moment va incoar procediment de participació i informació pública en el qual Greenpeace i les altres associacions haguessin pogut participar abans que es produïssin les obres. Això situa a la Administració en una situació de total impunitat, donat que es va prendre una determinada decisió sense que la societat civil hagués pogut participar en la presa de decisions i, per tant, com diu MARTÍNEZ JÍMENEZ *“no parece lógico, por tanto, que la ausencia de un procedimiento que permita controlar la toma de decisiones pueda ser utilizada como motivo para impedir el control de la decisión que finalmente se toma”*³⁷.

El problema de fons d'aquesta interpretació que fa el TJUE és que els seus requisits de legitimació activa estan pensats i fets per un interès privat, això vol dir que serà molt més fàcil accedir al TJUE quan es tinguin interessos econòmics per tal de demostrar que aquests interessos privats s'han vist perjudicats.

Un dels arguments que ORTEGA GÓMEZ dona per justificar que les associacions haurien de tenir reconeguda la legitimació activa té a veure amb el procediment participatiu que en el cas Greenpeace es va vulnerar, i es que si les associacions poden participar en l'elaboració de les normes, té tota la lògica que també puguin intervenir en la fase d'aplicació d'aquesta norma, de tal manera que puguin controlar la legalitat dels actes de les institucions comunitàries³⁸. Per altra banda, també és una realitat que les entitats i les grans associacions com ho són Greenpeace o WWF estan més capacitades i tenen molta més facilitat que els particulars, amb escassos recursos en comparació amb entitats d'aquest tipus, per defensar els interessos d'un col·lectiu que no pas intervenint de manera individual. Està clar que un procediment d'aquest tipus comporta uns costos econòmics que, de manera individual, serien impossibles d'assumir per a la majoria de demandants.

2.3. Les barreres econòmiques

Juntament amb les dilatacions excessives que pateixen els procediments d'aquest tipus, les limitacions econòmiques dels particulars i els diferents actors són un dels altres grans problemes. Aquests costos econòmics en els litigis ambientals, tan a nivell comunitari com a nivell nacional, es presenten de diverses maneres. En primer lloc, el litigi en si comporta nombroses despeses, des dels honoraris dels lletrats i procuradors,

ambiente y acceso a los tribunales: asunto T-585/93, Greenpeace International y otros v. Comisión, p. 150.

³⁶ És la conclusió que extreu MARTINEZ JIMÉNEZ, G, p. 96-100.

³⁷ *Ibidem*, p. 97.

³⁸ ORTEGA GÓMEZ, M., p. 757-797.

així com les taxes, els dipòsits judicials, les fiances o les proves, especialment pericials, ja que en matèria de medi ambient el dictamen pericial esdevé la prova essencial per tal de poder demostrar quins danys ambientals s'han produït i quin ha estat l'impacte. En aquest tipus de litigis, la interpretació de la norma jurídica no és tan rellevant com el component científic i tècnic que poden aportar aquest tipus de prova i que òbviament tindrà un cost alt i específic.

En segon lloc, trobem una clara desigualtat entre les parts del litigi, per una banda, els particulars i les entitats sense ànim de lucre i, per una altra, les grans empreses privades i l'Administració pública. No només una desigualtat econòmica que es pot percebre clarament sino també a nivell influenciador, ja que la protecció dels interessos privats provoca que en la majoria d'ocasions la defensa del medi ambient quedi en un segon pla i, com a conseqüència, que el poder judicial quedi subordinat a aquests interessos privats i econòmics molt més importants per la comunitat empresarial i financera.

En la mateixa línia, el risc a ser condemnat en costes davant a la possible desestimació de les pretensions és un dels motius més habituals pels quals els particulars o les associacions sense ànim de lucre decideixen no interposar demanda. La condemna en costes s'aplica tot i que la pretensió no sigui per un interès individual sino que l'objecte del litigi sigui merament la protecció ambiental d'interès general. La possibilitat de que un particular o una associació sense ànim de lucre puguin ser condemnats en costes processals provoca que aquests actors decideixin no interposar una demanda contra actes que vulneren les normes ambientals.

D'altra banda, el dret a l'assistència jurídica gratuïta permet que aquells que tenen escassos recursos econòmics puguin afrontar els costos d'un procediment judicial o de la seva representació davant dels tribunals³⁹. A la UE aquest dret es troba recollit tant al CEDH com a la CDFUE.

Art. 6 CEDH:

“3. Todo acusado tiene, como mínimo, los siguientes derechos:

[..] c) a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un defensor de su elección y, si carece de medios para pagarlo, a poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio, cuando los intereses de la justicia así lo exijan [...]”

Art. 47 CDFUE:

“Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá

³⁹ https://e-justice.europa.eu/content_legal_aid-55-es.do

hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.”

Així mateix, el Reglament del Procediment del Tribunal de Justícia de 25 de setembre de 2012 també preveu el dret a l'assistència jurídica gratuïta als art. 115-118, on es preveu el procediment de sol·licitud i decisió del Tribunal per atorgar aquest dret a qualsevol de les parts. Precisament l'art. 115 del Reglament preveu aquest dret sense distingir entre les parts, sino que preveu aquest dret per aquella part del litigi principal que “se encuentra en la imposibilidad de hacer frente, en todo o en parte a los gastos del proceso”. En aquest precepte, per tant, s'està admetent el dret a l'assistència jurídica gratuïta també als demandants. A més a més, l'art. 116 apartat quart preveu que, en cas de ser denegada l'assistència total o parcialment, el Tribunal haurà de motivar la negativa mitjançant Auto.

Analitzant l'ordenament jurídic de la UE trobem que no es pot negar aquest dret a cap particular o organització no governamental que vulguin interposar un recurs amb una pretensió mediambiental, ja que les disposicions que ho preveuen no fan cap tipus de distinció entre les parts o sobre el tipus d'acció, i una interpretació restrictiva d'aquests preceptes per part d'un tribunal suposaria una vulneració d'aquest dret que, com podem veure, és essencial per poder garantir un accés efectiu a la justícia.

3. Què es pot demanar en els recursos d'anul·lació i omissió?

3.1. Actuacions recurribles

Segons l'art. 263 TFUE els actes que poden ser recurribles a través del recurs d'anul·lació són:

*“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los **actos legislativos, de los actos del Consejo, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros.**”*

D'aquesta manera, queden exclosos de l'objecte del recurs els actes que no tinguin caràcter obligatori (recomanacions i dictàmens), així com els actes que no produeixin efectes a tercers (actes de tràmit o preparatoris).

Malgrat això, s'ha de tenir present que a l'hora de determinar si un determinat acte pot arribar a ser impugnat a través del recurs d'anul·lació, el Tribunal analitza els efectes i la naturalesa de l'acte en qüestió, independentment de la forma en què hagi estat adoptat. MARTÍNEZ JIMÉNEZ analitza la jurisprudència per comprovar que el mateix tribunal així ho ha aclarit en diverses ocasions:

“Para determinar si las medidas impugnadas constituyen actos a efectos del artículo 173 [actual art. 263 TFUE], hay que atenerse a su contenido esencial [...]. Constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de recurso de anulación [...] las medidas que producen efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando de forma caracterizada la situación jurídica de este último. Por el contrario, la forma en que se adoptan los actos o decisiones es, en principio, indiferente por lo que respecta a la posibilidad de impugnarlos a través del recurso de anulación.”⁴⁰

No obstant, malgrat que el TJUE aclareixi el fet que no és tant important la forma en què s’elabora un acte sino quin és el seu contingut per determinar si pot ser objecte d’un recurs d’anul·lació, insisteix en defensar una interpretació restrictiva sobre la legitimació al·legant que l’acte ha d’afectar de manera directa i individualitzada al demandant.

D’aquesta manera, segons la interpretació restrictiva del Tribunal, les úniques actuacions recurrents seran aquelles que la seva raó de ser sigui la de restringir o incidir en la situació personal del demandant, és a dir, que la circumstància que permeti individualitzar als destinataris de l’acte hagi determinat la intervenció de la institució, existint, per tant, un nexa de causalitat entre el coneixement que té la institució de la situació del demandant i la mesura adoptada⁴¹. Aquesta restricció posa de manifest la enorme dificultat existent de controlar la legalitat d’actes comunitaris que afectin a interessos generals i col·lectius, ja que difícilment aquest tipus d’interessos podrà patir un dany que només afecti directament a un particular o un grup reduït de persones. Aquesta estreta interpretació ha estat posada en dubte de manera reiterada per la doctrina, fins al punt que, fins i tot, s’arriba a posar sobre la taula la idea de què amb aquesta interpretació la Unió està sent afectada per un profund dèficit democràtic⁴².

3.2. Pretensions

Les pretensions que podem formular davant del TJUE són tres: declaratives, l’atorgament de mesures cautelars i les resolucions executòries. La pregunta que ens hem d’arribar a plantejar és si realment una sentència del TJUE pot arribar a condemnar a les institucions de la Unió perquè es reformi la norma impugnada o, per contra, es procedeixi a crear una de nova.

L’objectiu és que el TJUE declari nul·les les disposicions normatives comunitàries que són contraries al mandat de la Unió de garantir un alt nivell de protecció del medi ambient recollit a l’article 37 CDFUE. Si bé és cert que el TJUE pot determinar

⁴⁰ Sentència del Tribunal de Justícia, de 11 de novembre de 1981, 60/81, International Business Machine Company contra la Comissió Europea, comentada per MARTINEZ JIMÉNEZ, G., p. 74.

⁴¹ CORTÉS MARTÍN, J.M.: *Afectación individual (art. 230.4 CE): ¿Un obstáculo infranquejable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?*, p. 1124-1130.

⁴² *Ibidem*, p. 1124.

l'anul·lació total o parcial de les decisions o la resta d'actes normatius que dicten les institucions de la Unió⁴³, el principal problema no es tan la declaració de nul·litat, sino, per una banda, l'obstacle existent de la legitimació activa però també els efectes que pot produir aquest acte des de la seva aplicació fins que, si es dona el cas, la seva declaració de nul·litat.

Pel que fa als recursos que estem analitzant, l'art. 266 TFUE preveu en l'àmbit del recurs d'anul·lació i omissió:

“ La institución, órgano u organismo del que emane el acto anulado, o cuya abstención haya sido declarada contraria a los Tratados, estarán obligados a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Esta obligación se entiende sin perjuicio de la que pueda resultar de aplicación del párrafo segundo del artículo 340.”

El TJUE preveu, per tant, que l'òrgan responsable de l'acte declarat nul serà el responsable d'executar la sentència del Tribunal i fer efectiva aquesta nul·litat per tal que la resolució no quedi merament en una declaració.

No obstant, al moment de determinar la pretensió del recurs cal tenir present que la carga de la prova en els litigis ambientals són transcendents, especialment perquè la interpretació de les normes jurídiques no és tant important com la valoració dels fets i acreditar el dany ambiental. Si es pretén demanar la responsabilitat per danys al medi ambient, serà el recurrent qui hagi de provar l'existència efectiva d'un perjudici ambiental i, al mateix temps, la relació de causalitat entre l'acció o omissió del responsable i el dany que efectivament s'ha pogut produir⁴⁴.

3.3. Mesures cautelars

L'endarreriment dels procediments judicials és un problema generalitzat a tots els òrgans jurisdiccionals i a totes les instàncies, no obstant, en procediments ambientals els efectes de la demora són especialment greus. El perill de la mora judicial, el denominat *periculum in mora*, pot suposar un obstacle per tal que es faci justícia, ja que pot arribar a utilitzar-se com una estratègia processal per una de les parts mitjançant els ajornaments de diverses mesures amb l'objectiu de deixar sense efectes la resolució judicial que es dicti posteriorment. Per tal d'evitar els efectes perjudicials de les demores en les resolucions judicials tenim la possibilitat d'acordar mesures cautelars.

⁴³ Sentència del Tribunal General de la Unió Europea (Sala 1a), de 17 de maig de 2013, n° T-154/09, Manuli Rubber Industries SpA (MRI) contra la Comissió Europea.

⁴⁴ SALAZAR ORTUÑO, E.: *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus. Propuestas para un acceso efectivo a la justicia en conflictos ambientales*, p. 399.

Les mesures cautelars sol·licitades per les parts en un procediment pretenen pal·liar els efectes d'aquest *periculum in mora*, ja que tenen la funció de mantenir i assegurar l'objecte del litigi, com ho és conservar el patrimoni d'un deutor per tal de poder garantir el compliment de la prestació o conservar l'estat dels parcs naturals amb l'objectiu de no vulnerar el dret a gaudir d'un medi ambient adequat si finalment la pretensió al procediment en concret prospera. Ja que, per contra, si no es fan servir les mesures cautelars adequades, per molt que la resolució final afavoreixi a la part que al·legava el compliment del deute o la protecció del parc natural en concret, l'endarreriment en el procediment i, pel que fa en matèria ambiental, els danys causats sobre l'ecosistema provocaran que ja sigui massa tard per garantir aquest dret al medi ambient. Sense l'aplicació de les mesures cautelars, per tant, pot arribar a fer-se impossible l'execució de la sentència per haver-se produït ja l'impacte ambiental.

La necessitat d'atorgar mesures cautelars en matèria de medi ambient per tal de garantir un correcte accés a la justícia es fonamenta en els dos principis bàsics del dret ambiental: el principi de prevenció i el principi de precaució⁴⁵. Si el principi de prevenció consisteix en anticipar mecanismes, jurisdiccionals o no, dirigits a impedir la realització d'un dany, real i provat, per tal d'evitar-lo en comptes d'haver de trobar una solució *post facto*⁴⁶, el principi de precaució ens exigeix que, enfront a possibles amenaces pel medi ambient o la salut de la població en situacions de desconeixement científic, prevalguin els mecanismes de prevenció d'un possible dany abans que permetre aquestes determinades accions incertes que poden causar un impacte negatiu⁴⁷.

Com ja s'ha indicat anteriorment, el concepte *periculum in mora* fa referència a la pèrdua de la finalitat legítima del recurs interposat en cas de no adoptar-se les mesures cautelars sol·licitades, la qual cosa determina el *periculum in mora* és totalment necessari per poder atorgar les determinades mesures, ja que, de permetre's l'actuació susceptible de produir un dany, el procediment judicial ja no tindria cap sentit. Pel que fa a la ponderació dels interessos en conflicte, és el criteri més problemàtic en aquest aspecte, ja que es tracta de considerar els interessos econòmics, de desenvolupament i socials que poden tenir els determinats projectes amb incidència ambiental i valorar si prevalen per sobre dels interessos de conservació i defensa dels ecosistemes⁴⁸.

El dret de la UE preveu el sistema de mesures provisionals i la suspensió d'execució d'actes impugnats d'una manera molt àmplia. Tant als art. 160-166 del Reglament de procediment del Tribunal de Justícia, així com als art. 104-110 del Reglament de procediment del Tribunal General es preveu la possibilitat de suspendre l'execució de

⁴⁵ RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A.: *El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus*, p. 44.

⁴⁶ MARIA DEL CARMEN LLORET, E.M.: *El principio preventivo y precautorio en el derecho ambiental. ¿A qué principio responde la evaluación de impacto ambiental?*, p.1-30.

⁴⁷ DE CÓZAR ESCALANTE, J.M.: *Principio de precaución y medio ambiente*, p. 133-144.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 133-144.

l'acte i l'adopció de mesures provisionals sempre i quan el demandant hagi impugnat l'acte, d'acord amb l'art. 278 i 279 TFUE, ja que serà el Tribunal qui atorgui aquestes mesures si ho creu necessari. No obstant, malgrat la essencialitat d'adoptar aquests mecanismes de protecció en assumptes ambientals, el dret de la Unió no contempla un sistema de mesures cautelars específic per la protecció del medi ambient, sino que es limita a aquesta regulació general per a tots els àmbits.

3.4. Execució

Tant l'article 91.1 del Reglament de Procediment del Tribunal de Justícia de 25 de setembre de 2012, com l'article 121 del Reglament del Procediment del Tribunal General de 4 de març de 2015, o com en el seu moment ho establiren els reglaments corresponents de les Comunitats Europees⁴⁹, s'estableix que les respectives sentències seran obligatòries des del dia del seu pronunciament. Al mateix temps, l'article 260 TFUE estableix el procediment a seguir quan un Estat membre ha de complir amb la resolució del Tribunal de la Unió quan l'objecte sigui un incompliment comès pel propi Estat i, en el cas que aquest no compleixi amb la resolució, el TFUE preveu en l'apartat segon del mateix article la imposició de multes coercitives a l'Estat infractor.

Generalment el problema més greu que trobem en l'anàlisi d'aquest aspecte és la dificultat que tenen els ecosistemes malmesos per actes administratius o privats de procedir a la seva restitució a l'estat anterior a la producció del dany, especialment en l'àmbit urbanístic⁵⁰, o al cessament de qualsevol perjudici o pertorbació que es pugui causar a l'exercici del dret a gaudir d'un medi ambient adequat. En matèria ambiental, per tant, si no s'han imposat mesures cautelars prèvies per tal d'evitar que s'arribés a produir el dany, l'execució de la resolució judicial serà molt més costosa i difícil de portar a terme. Com a alternativa a la dificultat de l'execució de les sentències en temes ambientals degut a l'important obstacle que comporta haver de restaurar els ecosistemes on s'ha produït un dany, així com la falta de compromís per part dels Estats membres a restaurar les zones malmeses, es planteja la possibilitat de reforçar els mitjans d'execució forçosa en aquest àmbit en concret.

Per altra banda, en els casos en què el Tribunal de Justícia es pronunciï sobre un litigi anteriorment resolt pel Tribunal General i es remeti el procediment de nou al mateix Tribunal, l'art. 121.1 *quater* del Reglament del Procediment del Tribunal General preveu que les parts puguin presentar davant del Tribunal General les observacions que considerin pertinents sobre les conclusions que es puguin extreure de la sentència de

⁴⁹ La normativa que es trobava vigent abans de l'aplicació del Conveni d'Aarhus i durant la seva entrada en vigor a la Unió eren l'article 65 del Reglament del procediment del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees de 19 de juny de 1991 i l'article 83 del Reglament del Procediment del Tribunal de Primera Instància de les Comunitats Europees de 2 de maig de 1991.

⁵⁰ Sobre aquest aspecte en fa una explicació més detallada GONZÁLEZ BOTIJA, F.: *A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística. el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720)*, p. 121-133.

l'Alt Tribunal per la futura resolució del procediment i estableix, també, que aquest termini no podrà ser prorrogable. Al mateix temps, sobre el valor de les sentències del Tribunal, l'art. 91 del Procediment del Tribunal de Justícia estableix que les sentències seran obligatòries des del dia del seu pronunciament i els autos des del dia de la seva notificació. L'ordenament jurídic de la UE, per tant, disposa d'un precepte en el qual s'aclareix la obligatorietat de les seves resolucions.

CAPITOL III. LES MODIFICACIONS EN L'ACCÉS A LA JUSTÍCIA EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT ARRAN DEL CONVENI D'AARHUS

1. L'impacte del Conveni d'Aarhus en l'accés al TJUE

El 25 de juny de 1998 es va signar a la ciutat danesa d'Aarhus el Conveni internacional sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, també conegut com el tractat de la democràcia ambiental. El tractat es va elaborar a través de la Comissió Econòmica de Nacions Unides per Europa (UNECE) arran del procés denominat "Medi Ambient per Europa"⁵¹, i va entrar en vigor el 30 d'octubre del 2001 després d'haver estat ratificat per setze Estats, tal i com s'estableix al seu article 20.

La importància del Conveni d'Aarhus recau, en primer lloc, en què es tracta del primer text jurídic vinculant que ha tingut com objectiu principal desenvolupar de manera íntegra el desè principi de la Declaració de Rio de 1992 relatiu a la participació del públic en la presa de decisions, l'accés a la informació i als procediments administratius i judicials en matèria de medi ambient i desenvolupament. I, en relació amb aquests tres pilars que conformen el Conveni, es tracta del primer text normatiu que plasma la interdependència que existeix entre aquests tres drets: no és possible adquirir una participació real sense tenir un públic informat, de la mateixa manera que tampoc existeix un accés a la justícia efectiu sense un accés a la informació que sigui completa i fiable, i, per últim, tampoc existeix accés a la informació o participació si no existeixen els mecanismes judicials necessaris per garantir el desenvolupament i l'exercici d'aquests drets d'una manera adequada⁵². Malgrat que, tal i com estableix SALAZAR ORTUÑO, en alguns aspectes, especialment en l'accés a la justícia, el tractat podria haver arribat a ser més contundent⁵³, la importància d'aquest text normatiu internacional i la diferenciació amb d'altres del mateix rang és evident.

Entre els principals mèrits que el conveni internacional recull es troba el reconeixement del dret humà al medi ambient al seu article primer en forma d'objectiu, establint la obligació de tots els Estats part de garantir els tres pilars essencials per tal de fer efectiu aquest dret: el dret a la participació pública, informació i accés a la justícia en matèria de medi ambient. D'altra banda, les disposicions del Conveni d'Aarhus tenen caràcter de *normes mínimes*, constituint una base però no un sostre normatiu i garantint d'aquesta manera que les garanties democràtiques que recull el tractat no puguin ser limitades per les administracions dels Estats però sí reforçades.

⁵¹ Consultar UNECE, *The Aarhus Convention. An implementation guide*.

⁵² SALAZAR ORTUÑO, E.: *El acceso a la justicia ambiental a partir del convenio de aarhus. Propuestas para un acceso efectivo a la justicia en conflictos ambientales*, p. 125-130.

⁵³ *Ibidem*, p. 101.

El Conveni, que actualment compta amb la ratificació de 47 Estats i la Unió Europea⁵⁴, preveu la implicació de les parts i la democratització del text normatiu mitjançant les Conferències de les Parts on s'introdueixen esmenes al tractat i on hi participen com observadores les organitzacions no governamentals que, en el seu dia, també van participar en la gestació del Conveni. No obstant, i tal i com s'exposarà més endavant, el control de la seva aplicació recau en la existència del Comitè de Compliment format per experts independents, que controla que les obligacions que emanen del tractat es compleixin als Estats part i, si és necessari, es procedeix a la condemna de l'Estat per incompliment del Conveni.

El tractat internacional, per altra banda, té consideració de norma mixta per tractar una matèria compartida entre la UE i els Estats Membres en matèria de medi ambient (art. 4.2.e TFUE). Això implica que, tenint en compte la configuració de competències compartides de la UE (art. 2.2 i el protocol 25 TFUE), el desenvolupament normatiu recau sobre les institucions de la UE d'una manera molt àmplia, sempre que es respectin, no obstant, els principis de subsidiarietat i proporcionalitat⁵⁵.

Pel que fa al bloc normatiu de l'accés a la justícia, el tercer pilar del Conveni, recollit a l'article 9, durant la redacció de les disposicions moltes delegacions defensaven la idea de només preveure l'accés a la justícia quan es tractés d'incompliments relacionats amb la informació ambiental o als incompliments de les disposicions relacionades amb la participació pública, sense que el Conveni pogués preveure un accés general a la justícia pel compliment íntegre del dret ambiental. No obstant, finalment, es va produir un consens generalitzat entre les delegacions per tal d'introduir els tres tipus de recurs a l'article 9 del Conveni⁵⁶. Aquesta disposició, per tant, introdueix al Dret de la Unió el dret a presentar un recurs davant a la justícia quan els particulars considerin que els seus drets en matèria d'accés a la informació o el procediment de participació pública previst al Conveni han estat vulnerats, però és permet, a més a més, l'accés a la justícia per tal de resoldre conflictes relacionats amb accions o omissions de particulars, o bé autoritats públiques, que hagin infringit les disposicions comunitàries en matèria de medi ambient. Per tal que l'accés a la justícia sigui efectiu, l'article preveu que les pretensions siguin suficients i efectives, que els procediments siguin objectius, equitatius i ràpids i, també molt important, que el cost d'aquest procediment no sigui prohibitiu, facilitant d'aquesta manera mecanismes per eliminar o reduir les barreres econòmiques o d'altre tipus que obstaculitzin l'accés a la justícia.

⁵⁴ Decisión del Consejo de la Comunidad Europea 2005/370, de 17 de febrero, de ratificación del Convenio (DOCE L 124, de 17 de mayo de 2005).

⁵⁵ PEÑALVER I CABRÉ, A.: "El impacto del derecho...", p. 124.

⁵⁶ Consultar CEP/AC.3/10, p. 11 Annex III: "There was consensus that all the provisions regarding "access to justice" should be put together in one article in the convention".

2. Reglament (CE) n° 1367/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre de 2006, relatiu a l'aplicació, a les institucions i als organismes comunitaris, de les disposicions del Conveni d'Aarhus sobre l'accés a la informació, participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient

Per tal que les disposicions comunitàries fossin compatibles amb el Conveni, s'adoptaren un conjunt de mesures legislatives que contribuïrien a complir els objectius del tractat. A través del Reglament (CE) n° 1367/2006⁵⁷ es pretenia adaptar les disposicions del Conveni d'Aarhus a les pròpies institucions i òrgans de la UE. El Reglament 1367/2006 es va adoptar vuit anys després de la signatura del Conveni d'Aarhus per part de la UE i el procediment legislatiu per la seva aprovació va ser llarg i complex, donat que es van produir nombroses modificacions al llarg de tota la elaboració, cosa que va provocar que finalment el seu encaix amb les disposicions del Conveni fos força qüestionat.

Admetre l'accés dels ciutadans i grups al TJUE s'ha convertit en una exigència després de què la UE ratifiqués i publicues el Conveni d'Aarhus, és per això que es va dur a terme el present Reglament, amb la finalitat de transposar aquests objectius a l'ordenament jurídic de la UE. L'accés a la justícia va ser el principal problema i el tema més conflictiu del procediment d'elaboració. Es van requerir tres lectures per part del Parlament i del Consell i la formació d'una comissió de conciliació per intentar acostar les postures de les dues institucions per tal d'arribar a una redacció final. Tant el Consell com el Parlament van contribuir a restringir els requisits de legitimació activa i a disminuir la capacitat de revisió dels actes i les omissions contraries al medi ambient que es pretenia obtenir en un primer moment fins al punt que el Reglament no conté els tres recursos previstos al Conveni d'Aarhus. Tal i com indica PEÑALVER I CABRÉ, no es menciona ni el recurs del públic per accedir a la informació ambiental (art. 9.1 Conveni d'Aarhus), ni tampoc el recurs del públic interessat per impugnar la legalitat de qualsevol decisió, acció o omissió administrativa (art. 9.2 Conveni d'Aarhus), donat que la legitimació de les ONGs a l'únic recurs previst al Reglament no exigeix haver d'acreditar cap interès ni tampoc s'estableix al Reglament cap definició de "públic interessat"⁵⁸.

Segons l'apartat 18 de l'exposició de motius, l'únic recurs que es preveu al Reglament es fonamenta amb l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus i està regulat entre els art. 10-12. En aquest recurs és contempla únicament la legitimació de les ONGs que compleixin els requisits establerts (persones jurídiques independents i sense ànim de lucre, objecte primordial de promoure la protecció del medi ambient, antiguitat de dos anys i treballar

⁵⁷ 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 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

⁵⁸ PEÑALVER I CABRÉ, A. a PIGRAU I SOLÉ, A. (dir.), p. 370-374.

activament per obtenir els seus objectius) per tal de recórrer, a través d'un procediment de revisió interna, actes o omissions administratives d'institucions o organismes comunitaris que vulnerin el dret ambiental i, en cas de negar-se aquest procediment, la possibilitat d'interposar un recurs sobre aquesta negociació davant del TJUE.

Cal tenir present que, el fet que no sigui necessari per les ONGs al·legar un interès individual sobre aquests actes o omissions administratives que són objecte d'impugnació representa un gran avanç pel que fa a la legitimació de les organitzacions per la defensa del medi ambient⁵⁹. No obstant, malgrat aquest gran assoliment, les disposicions dedicades al tercer pilar del Conveni d'Aarhus presenten diverses mancances que és essencial comentar.

En primer lloc, l'art. 10 del Reglament 1367/2006 preveu un mecanisme de revisió interna d'actes o omissions administratives produïdes per les mateixes institucions comunitàries que podrà ser instat per determinades organitzacions no governamentals que compleixin els requisits establerts a l'art. 11. L'òrgan encarregat d'analitzar aquesta sol·licitud de revisió interna i d'emetre una resposta escrita serà el mateix que ha produït l'acte o la omisió objecte del recurs, fet que qüestiona força la seva efectivitat. En la mateixa línia, també es critica la exclusivitat d'aquesta revisió interna, donat que només es permet l'accés a determinades organitzacions restringint l'accés a la resta de particulars o grups sense personalitat jurídica, tal i com preveu l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus. Tal i com senyala PLAZA MARTÍN⁶⁰, la interpretació del Reglament podria haver-se aplicat també a les persones físiques durant la seva aprovació, ja que, de la mateixa manera que es van obrir les portes a les ONGs ambientals per tal de poder presentar recurs, sense necessitat d'haver de modificar el dret originari de la Unió, es podria també haver aplicat als particulars en general o als grups sense personalitat jurídica.

En segon lloc, malgrat aquestes limitacions contràries amb el que es preveu a l'article 9 del Conveni d'Aarhus, el principal problema que planteja aquest procediment de revisió interna recau en l'objecte del recurs. El Reglament entén que un *acte administratiu* haurà de fer referència a mesures que tinguin un abast individual⁶¹, limitant l'àmbit d'actuació del recurs i apartant del seu objecte aquells actes administratius que tinguin un abast general. Aquesta modificació va suposar una greu contradicció amb el que s'estableix al Conveni d'Aarhus bàsicament per dues raons: la primera, el present tractat només permet excloure del règim de recursos els actes legislatius o judicials i, donat que el tractat es presenta com un mínim normatiu establert, les normes de la Unió no poden arribar a limitar més que el que delimita la norma internacional impedint que els actes

⁵⁹ NAVARRO BATISTA, N.: "Sociedad civil y medio ambiente: el impacto del Convenio de Aarhus sobre la Administración de la Unión Europea", a PIGRAU SOLÉ, A. y CASADO CASADO, L. (dir.), *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*, p. 47-56.

⁶⁰ PLAZA MARTÍN, C.: *Derecho ambiental de la Unión Europea*, p. 418.

⁶¹ Veure article 2.1.g del Reglament 1367/2006 on s'estableix la definició d'*acte administratiu* com: "cualquier medida de alcance individual conforme al Derecho medioambiental, adoptada por una institución u organismo comunitario y que surta efecto jurídicamente vinculante y externo".

d'abast general puguin ser objecte de revisió; i la segona raó fa referència en què, si entenem que la majoria d'actes que afecten a la protecció del medi ambient no es poden concebre com actes d'abast individual sino col·lectiu i general, aquest procediment de revisió es torna totalment ineficaç.

En aquest sentit és essencial comentar el cas *Stichting Natuur*⁶², on el Tribunal de Justícia va pronunciar-se a favor d'aquesta interpretació contrària a l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus que fa el Reglament Aarhus. Dues organitzacions ambientals van sol·licitar iniciar un procediment de revisió interna sobre un acte adoptat per la Comissió d'acord amb l'art. 10 del Reglament 1367/2006. Donat que l'acte no es tractava d'una mesura d'abast individual i, per tant, la Comissió no considerava que fos un acte administratiu segons la definició establerta al Reglament, es va negar la possibilitat d'iniciar un procediment de revisió interna.

En la mateixa línia, al cas *Vereniging Milieudefensie*⁶³, les organitzacions sol·licitants impugnaven davant dels tribunals la decisió de la Comissió de rebutjar una sol·licitud de revisió interna per la mateixa raó. Les ONGs van al·legar que l'art. 10 del Reglament 1367/2006, així com la definició d'acte administratiu de l'art. 1 lletra g) Reglament 1367/2006, eren incompatibles amb l'art. 9 Conveni d'Aarhus. El Tribunal General, no obstant, va estimar d'acord amb el que defensava la Comissió, la qual al·legava que en virtut de l'art. 10.1 del Reglament 1367/2006 i l'art. 1 lletra g), la sol·licitud de revisió interna era inadmissible. Però, per altra banda, també va pronunciar-se sobre la validesa d'aquests preceptes, declarant que es mostraven manifestament contraris a l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus. El Tribunal determinava que, si bé el Conveni atorga a les Parts un cert marge de discrecionalitat pel que fa als criteris de legitimació i la naturalesa del procediment, no atorga aquesta discrecionalitat pel que fa a la definició dels actes que poden ser impugnats. La qual cosa determina que les disposicions del Reglament 1367/2006 no haurien d'establir que els actes objecte d'impugnació hagin de ser necessàriament d'abast individual, ja que això suposa restringir injustificadament allò que protegeix el Conveni. Per altra banda, el Tribunal General va recordar que, segons la seva jurisprudència, el Conveni d'Aarhus preval sobre els actes de dret derivat de la UE (Reglament 1367/2006).

La sentència del Tribunal General va ser anul·lada pel Tribunal de Justícia en cassació, declarant que l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus no conté cap "obligació incondicional i suficientment precisa" que pogués regular directament la situació jurídica dels particulars. Establia, a més a més, que només els membres del públic que complissin els criteris del dret nacional, si n'hi hagués, estaven capacitats per exercir els drets previstos a l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus.

⁶² Sentència del Tribunal de Primera Instància, de 28 Novembre de 2005, T-263/04, EBB i *Stichting Natuur en Milieu* contra la Comissió Europea.

⁶³ Sentència del Tribunal General, de 14 Juny de 2012, T-396/09, *Vereniging Milieudefensie* i *Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* contra Comissió.

En tercer lloc, l'article 12 del Reglament 1367/2006 preveu que les organitzacions no governamentals que hagin presentat sol·licitud de revisió interna en virtut de l'article 10 podran interposar recurs davant el TJUE. No obstant, l'apartat segon del present article també preveu la mateixa possibilitat a aquelles organitzacions que no s'hagin acollit prèviament al procediment de l'article 10. Tot i així, la redacció tant ambigua d'aquest article planteja forces qüestions sobre la seva funcionalitat i el seu encaix amb les disposicions que emanen de l'article 9 del Conveni d'Aarhus.

En quart lloc, el recurs d'anul·lació presentat per impugnar la resposta escrita de la institució destinatària de la sol·licitud de revisió només es pot referir al contingut de la mateixa, i no a l'acte o omissió contrari al dret del medi ambient objecte de revisió. Això comporta que, per tal que el Tribunal no entri a valorar l'acte o omissió en qüestió, l'únic que ha de fer la Comissió al emetre la resposta escrita és evitar pronunciar-se sobre alguns dels arguments establerts pels recurrents per així evitar que aquests siguin examinats pel TJUE. S'ha de tenir en compte, en aquest sentit, que les respostes escrites de la Comissió són especialment breus, com a molt arriben a dues pàgines d'extensió, no es pronuncien sobre els arguments presentats per les organitzacions recurrents i normalment consisteixen en reproduir de manera literal allò que ja s'ha dit en respostes anteriors⁶⁴, evitant, d'aquesta manera, que el TJUE pugui entrar a valorar l'objecte realment impugnat i pel qual el recurrent ha hagut de presentar prèviament un recurs administratiu que, com ja podem veure, en la majoria d'ocasions no serà accessible per diversos motius o no comportarà una resolució favorable al dret del medi ambient.

Dit això, pel que fa a la compatibilitat del Reglament 1367/2006 en quan a l'accés a la justícia amb les disposicions del Conveni d'Aarhus, ja he esmentat que, tot i que el Conveni sembla ampliar el dret a recórrer també als particulars i requerir una revisió diligent dels actes o omissions de les administracions, el Reglament 1367/2006 preveu només aquesta possibilitat a determinades organitzacions ambientals, a més d'establir terminis més llargs que endarrereixen el procediment. El resultat final és que la situació que trobem per accedir als recursos previstos a la Unió és pràcticament la mateixa que la que es produïa abans d'aprovar el Reglament 1367/2006.

Tenint en compte que segons el sistema de fonts de la Unió Europea, i tal i com ja estableix la jurisprudència anteriorment mencionada del propi TJUE, els tractats internacionals es trobarien per sobre del dret derivat. I, en els casos en què es pretengui limitar encara més els mínims establerts al present tractat, tal i com comenta MARTÍNEZ JIMÉNEZ⁶⁵, l'autor considera que seria un exercici interessant prescindir del Reglament 1367/2006 i aplicar directament la normativa del Conveni d'Aarhus, no obstant, per tal de no suprimir aquesta normativa que, per altra banda, és necessària per adaptar el tractat a les normes de la Unió, la via més adequada seria que el Reglament 1367/2006 fos aplicat conforme els preceptes del Conveni per tal de no bloquejar la seva aplicació.

⁶⁴ MARTINEZ JIMÉNEZ, G., p. 267.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 245.

Les insuficiències que presenta l'actual Reglament 1367/2006 han estat objecte de resolució del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus com seguidament s'exposarà, donat que, juntament amb el canvi jurisprudencial necessari que ha de portar a terme el TJUE, la modificació d'aquesta norma és un altre dels requisits necessaris per tal d'adaptar les exigències del Conveni a l'ordenament de la UE.

CAPITOL IV. EXAMEN DE L'ACCÉS AL TJUE EN MEDI AMBIENT PEL COMITÉ DE COMPLIMENT I LA REUNIÓ DE LES PARTS DEL CONVENI D'AARHUS

Com ja hem pogut analitzar per la seva consideració de tractat mixt, el Conveni d'Aarhus va ser subscrit per la UE i per tots els Estats Membres al marc de la UNECE. La llavors Comunitat Europea (CE) va subscriure el Conveni el mateix dia que el de la seva adopció, el 25 de juny del 1988. En adoptar la Decisió 2005/370/CE⁶⁶, que obligava a la CE a complir amb les disposicions del tractat internacional, la Comissió va considerar que els tres pilars del Conveni eren essencials per obtenir la sensibilització ciutadana pel que fa al medi ambient.

El Sisè Programa d'Acció de la UE de 2013⁶⁷ en matèria de medi ambient vigent fins el 2020, i ja amb la implementació del Conveni d'Aarhus a les institucions de la UE, conté referències expresses a l'accés a la justícia, el qual es presenta ja com un dels objectius principals per tal de millorar l'aplicació de la normativa ambiental a nivell comunitari. Entre altres coses, la present Decisió actualment vigent estableix que *“los ciudadanos de la Unión tendrán un acceso efectivo a la justicia en asuntos medioambientales y a una tutela judicial efectiva, de acuerdo con el Convenio de Aarhus y las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa y la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. [...] Para obtener el máximo beneficio de la legislación medioambiental de la Unión mejorando su aplicación, el VII PMA garantizará que [...] las disposiciones nacionales sobre acceso a la justicia reflejen la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea [...]”*

Si bé es fa expressa menció a la jurisprudència del TJUE com un mecanisme per fer efectiva la justícia en matèria de medi ambient, el TJUE no ha estat propens a ampliar l'accés a tots els membres del públic, ja que la jurisprudència continua sent totalment restrictiva. El cas és que ni el Reglament 1367/2006 destinat a aplicar les obligacions del Conveni a les institucions de la UE ni la jurisprudència del TJUE des de la entrada en vigor del Conveni han arribat a canviar mínimament la situació de l'accés a la justícia en matèria de legalitat ambiental.

A la sentència del cas C-240/09 conegut com “Slovak Bears”, el TJUE es va pronunciar per primer cop sobre l'aplicació directa de l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus⁶⁸ a les disposicions de la UE arran d'una qüestió prejudicial sobre l'eficàcia del present article, ja que si bé la UE s'havia adherit al Conveni encara no s'havien adoptat normes per

⁶⁶ Decisión del Consejo (2005/370/CE) de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente

⁶⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128027>

⁶⁸ Sentència del Tribunal de Justícia (Gran Sala), de 8 de març de 2011, C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie contra Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.

adaptar l'ordenament comunitari i per tant hi havia dubtes sobre la l'aplicació directe d'aquest precepte⁶⁹.

En aquest sentit, el TJUE va determinar que l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus no és directament aplicable per no contenir una *obligació clara i precisa*⁷⁰, sino que permet que les Parts determinin els requisits necessaris perquè els particulars tinguin accés als tribunals nacionals per violacions de dret ambiental. Per altra banda, la sentència també va tenir una gran importància pel que fa al pronunciament sobre la legitimació activa, ja que el Tribunal va considerar que, al ser no ser directament aplicable, el govern eslovac havia d'interpretar la legislació interna d'acord amb els objectius de l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus. El problema és que, si bé ordena als Estats Membres a interpretar la seva legislació d'acord amb els objectius del Conveni, el TJUE no aplica la seva pròpia jurisprudència i interpreta les normes de legitimació activa pel recurs d'anul·lació d'una manera més ampla per complir amb els requisits de l'art. 9 Conveni d'Aarhus⁷¹.

En la mateixa línia, el cas WWF-UK⁷² va demostrar que, tot i ja estar en vigor el Conveni d'Aarhus però no estar-ho el Reglament corresponent, la jurisprudència del TJUE seguia aplicant el test Plaumann per determinar la legitimació dels membres del públic. En aquest cas, la organització ambiental sol·licitava l'anul·lació parcial del Reglament del Consell, de 21 de desembre de 2006, amb el qual es determinava les possibilitats de pesca i les condicions corresponents per determinar el nombre de peixos a aigües comunitàries. Un cop més, el Tribunal desestimava la pretensió perquè, tot i ser una organització destinada a la protecció del medi ambient, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal relacionada amb el cas Plaumann, la ONG no disposava d'un interès individual. A més a més, el TJUE tampoc va tenir en compte que la ONG, d'acord amb el seu estatut especial, podria haver participat en el procediment de presa de decisions del Reglament impugnat per ser membre del Comitè Executiu del Consell Consultiu Regional del Mar del Nord (the North Sea RAC)⁷³.

Amb aquests exemples podem analitzar com els pronunciaments del TJUE posteriors a la ratificació del Conveni no mostren el menor indici per adaptar-se a les garanties d'accés i participació del públic que emanen del Conveni.

1. Procediment davant del Comitè de Compliment (ACCC/C/2008/32)

El Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus accepta comunicacions dels Estats Parts, de la Secretaria i del públic, sent aquesta última la opció més utilitzada, sobretot

⁶⁹ *Ibidem*, paràgraf 31.

⁷⁰ *Ibidem*, paràgraf 44.

⁷¹ MARTINEZ JIMÉNEZ, G., p. 203.

⁷² Sentència del Tribunal de Primera Instància (Sala 8a) , de 2 de juny de 2008, T-91/07, WWF-UK Ltd contra el Consell de la Unió Europea.

⁷³ La present resolució, juntament amb altres pronunciaments rellevants, va ser comentada a les resolucions del Comitè de Compliment en relació a la comunicació ACCC/C/2008/32 Part I i II.

per organitzacions no governamentals⁷⁴. Aquest procediment de comunicacions que es presenta com un mecanisme de compliment del Conveni, permet una participació amplia dels particulars i preveu la possibilitat d'examinar comunicacions de membres del públic respecte de qüestions que estiguin relacionades amb el compliment del Conveni⁷⁵. D'aquesta manera, i com a resposta dels incompliments comesos per la UE en relació a l'art. 9 Conveni d'Aarhus, l'any 2008 la organització no governamental ClientEarth va presentar davant del Comitè de Compliment una comunicació per posar de manifest l'insuficient compliment de les institucions de la UE amb les seves obligacions del Conveni relacionades amb l'accés a la justícia. En els següents apartats s'analitzarà la present comunicació juntament amb les respostes de la Comissió i les conclusions del Comitè de Compliment.

La presentació d'aquesta comunicació suposa que, si bé la UE exigeix als Estats Membres el compliment del Conveni defensant un dret ambiental innovador, no està clar que les institucions de la UE apliquin aquest mandat als seus propis òrgans i facilitin el compliment dels tres pilars, especialment pel que fa a l'accés al TJUE i els requisits de legitimació activa que l'obstaculitzen.

D'acord amb la Decisió I/7⁷⁶, si les parts ho accepten, el Comitè de Compliment emetrà recomanacions arran de les comunicacions formulades i les mateixes haurien de ser tingudes en compte per les parts, ja que és consideraran interpretacions oficials del tractat. No obstant, s'ha discutit en nombroses ocasions el valor d'aquestes recomanacions, ja que no està clar si el seu valor pot ser merament de soft law o si es tracta d'acords sobre la interpretació del tractat de caràcter obligatori⁷⁷. No obstant, MARTINEZ JIMENEZ entén que les decisions del Comitè de Compliment són considerades normes interpretatives que han de contemplar-se obligatòriament a l'hora d'interpretar el tractat d'acord amb l'art. 31 de la Convenció de Viena⁷⁸. Malgrat això, aquelles Parts que han estat les destinatàries de les recomanacions, degut al bon seguiment portat a terme pel mateix Comitè de Compliment, han hagut de prendre importants mesures per intentar cessar l'incompliment i deixar, així, de ser senyalades per les decisions de la Reunió de les Parts.

1.1. Comunicació de Client Earth⁷⁹

La comunicació es presenta l'1 de Desembre del 2008 per Client Earth, una organització de dret ambiental sense ànim de lucre que actua especialment dins de

⁷⁴ FIGRAU I SOLÉ, A. (dir.), p. 53.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 51.

⁷⁶ UNECE. *Annex to Decision I/7 on Review of Compliance, adopted at the first meeting of the Parties held in Lucca, Italy, on 21-23 October 2002*, p. 3.

⁷⁷ SALAZAR ORTUÑO, E., p. 125.

⁷⁸ MARTINEZ JIMÉNEZ, G., p. 279-280.

⁷⁹ Client Earth (2008). *Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee (ACCC/C/2008/30)*, <https://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/32TableEC.html>

l'àmbit de la UE. L'objectiu de la comunicació es denunciar davant del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus les dificultats i obstacles que les institucions de la Unió, especialment el TJUE, presenten en relació a l'accés a la justícia en matèria ambiental i l'incompliment que això comporta amb els preceptes del tercer pilar del Conveni. La comunicació es centra en els principals problemes de l'accés a la justícia ambiental a la UE: la interpretació de l'*afectació individual*, la diferenciació entre els interessos econòmics i els interessos públics (ambientals), la interpretació del TJUE sobre l'art. 230 TCE (actual art. 263 TFUE) en relació amb el compliment del Conveni, les dificultats de l'accés a la justícia arran del Reglament 1367/2006 així com el paper que tenen en aquest procediment la resta d'institucions de la Unió i els costos prohibitius que no haurien de ser imposats als membres del públic, especialment a les ONG ambientals. Finalment, l'organització elabora un llistat de recomanacions que el Comitè de Compliment hauria de tenir en compte.

Una de les principals reflexions que la ONG realitza és que la interpretació restringida que el TJUE fa sobre el requisit d'*afectació individual* provoca que els particulars i les organitzacions ambientals siguin apartats de la impugnació de les decisions preses per les institucions de la UE, eximint aquestes decisions del control del públic davant dels Tribunals. S'insisteix en què una altra interpretació sobre l'art. 230.4 TCE (actual art. 263.4 TFUE) no només és possible sinó que és exigida per l'art.9 Conveni d'Aarhus⁸⁰, però es recalca que aquest criteri d'*afectació individual* continua sent el mateix que l'utilitzat abans de l'entrada en vigor del Conveni a la UE, la qual cosa reafirma la jurisprudència existent sobre la legitimació que es ve produint des del cas Plaumann.

La organització comenta la jurisprudència del TJUE per extreure determinades conclusions, entre elles, el fet que la finalitat i l'objectiu estatutari de les ONG sol·licitants sigui la protecció del medi ambient i que aquest estatus especial és el que hauria de permetre que puguin participar en el procediment d'elaboració dels actes impugnats. En aquest sentit es comenten diverses sentències, algunes ja comentades en aquest mateix treball (cas Greenpeace, Jégo-Quééré, WWF-UK), que posa de manifest el criteri jurisprudencial del Tribunal sobre la legitimació activa arran del test Plaumann abans, i també posteriorment, de l'aplicació del Conveni a les institucions de la UE.

Especialment, es destaca la posició del TJUE en el cas EEB i Stichting Natuur en Milieu⁸¹ per dues raons. En primer lloc, pel fet que el pronunciament del Tribunal es dona quan el Conveni ja era vigent a la UE i, en segon lloc, perquè el Tribunal de Primera Instància justifica la seva negativa de concedir l'accés a la justícia a la ONG per considerar que la llavors proposta de Reglament 1367/2006 que aplicaria les disposicions del Conveni tampoc atorgava legitimació a aquest tipus d'organitzacions per no complir amb el criteri d'*afectació individual* establert també a l'art. 230.4 TCE.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 2.

⁸¹ Sentència del Tribunal General (Sala 7a), de 14 de juny de 2012, T-338/08, Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe contra Comissió Europea.

Al segon punt de la comunicació, es critica que aquesta interpretació del TJUE no és sistemàtica, sino que varia en funció del tipus d'interès, és a dir, si es tracta d'un interès econòmic o públic (ambiental), ja que el TJUE es mostra molt més flexible en els casos en què el sol·licitant és un grup que al·lega un interès empresarial que no pas quan es tracta d'un grup que defensa un interès públic⁸². De fet, en relació a la interpretació de l'art. 230 TCE per part del TJUE, la organització reflexiona:

“This jurisprudence also evidences that the Court interprets article 230(4) EC differently when economic and public interests are at issue. In cases where economic interests are at stake, the Court has a more liberal approach and chooses to consider the spirit and the aim of article 230(4) which enables it to consider that the applicants should have standing. By contrast, in cases where public interests are invoked, the Court interprets the “individual concern” criterion in an excessively restrictive manner, blocking all access to judicial review for NGOs and individuals”⁸³.

En relació al Reglament 1367/2006, especialment els art.10 i 11, es critica el fet que els requisits l'accés siguin tan limitatius i que per una altra banda nomes estiguin dirigits a les ONGs, limitant així els membres del públic que poden accedir als procediments d'impugnació i control dels actes de la UE. El Reglament 1367/2006 fracassa al pretendre aplicar el Conveni a la UE, donat que les seves disposicions són molt més restrictives que el que permet el tractat. Això, segons la comunicació, causa tres problemes essencials: la impossibilitat d'impugnar la majoria de decisions que s'aproven al marc dels òrgans de la UE, s'impedeix la transposició de l'art. 9.2 Conveni d'Aarhus i es produeix una adaptació incorrecta de l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus. A la proposta de Reglament 1367/2006 es va preveure inicialment un àmbit d'impugnació d'actes i omissions administratius molt més ampli que el que es va preveure finalment, si inicialment es va preveure la definició d'*omissió* quan una institució o organisme deixa de prendre mesures administratives relacionades amb el dret del medi ambient en general, al present Reglament es preveu una omissió com la no adopció d'un acte administratiu, eliminant la referència a la protecció ambiental.

Finalment, la organització recalca el fet que, si el TJUE no modifica la seva jurisprudència en virtut del Reglament 1367/2006, la Unió fracassarà en el compliment de l'art. 9 Conveni d'Aarhus al impedir que les ONG puguin accedir a la justícia en relació a les decisions de les institucions i òrgans comunitaris en matèria de medi ambient⁸⁴. La organització estableix que la UE hauria d'adoptar mesures pràctiques per superar les deficiències de la jurisprudència del Tribunal en relació a l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, d'acord amb l'art. 9 Conveni d'Aarhus, així com que les institucions de la UE recolzin el dret dels particulars i les ONGs a participar en el

⁸² *Ibidem*, p. 13.

⁸³ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 30.

procediment de presa de decisions dels actes relacionats en medi ambient i el seu dret a impugnar-los en defensa de l'interès col·lectiu de la protecció ambiental. En la mateixa línia, que les mateixes institucions no obliguin a les ONGs a fer front a les costes dels procediments judicials o administratius en qüestió, així com promoure la conscienciació del Conveni als diferents òrgans de la UE i al TJUE.

1.2. Resolució del Comitè de Compliment

El 14 d'abril del 2011 el Comitè de Compliment del Conveni va presentar la primera resolució sobre l'anterior comunicació amb l'objectiu de manifestar-se en relació a la jurisprudència del TJUE i sobre la compatibilitat de la normativa europea amb el tercer pilar del Conveni d'Aarhus. El Comitè analitza l'evolució de les resolucions del Tribunal així com els diferents procediments de recurs on els particulars tenen accés d'acord amb els art. 263-268 TFUE⁸⁵, no obstant, aquesta primera resolució no entra a valorar el Reglament 1367/2006 donat que el cas *Stichting Milieu*, relacionat amb la validesa d'aquesta norma, encara estava pendent de resolució definitiva al TJUE.

El Comitè de Compliment declara aquí que l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus no permet una llibertat total a l'hora d'establir els requisits per determinar la legitimació activa i que, en relació a la legitimació de les organitzacions ambientals, hauria d'estar generalitzada i no restringida⁸⁶. No obstant, pel que fa a l'al·legació dels costos prohibitius de la comunicació, el Comitè considera que són hipotètics, ja que el comunicant no estableix cap cas concret en què aquests ho fossin⁸⁷.

El 17 de març del 2017 es publicà la segona part de la resposta del Comitè de Compliment a la comunicació ACCC/C/2008/32⁸⁸, donat que la sentència en relació al cas *Stichting Milieu* ja és ferma i, per tant, el Comitè ja pot entrar a valorar la compatibilitat del Reglament 1367/2006 amb el Conveni i si hi ha hagut un canvi jurisprudencial determinant durant aquest temps⁸⁹. Les conclusions d'aquesta decisió arriben a ser molt més contundents, ja que condemna totalment el règim de recursos establert al TJUE en relació a la protecció ambiental i confirma la validesa de l'argumentació de fons de la sentència del Tribunal General sobre el cas *Stichting Milieu*⁹⁰. El Comitè assegura que les disposicions objecte de la comunicació del Reglament 1367/2006 són excessivament restrictives per poder complir amb les normes emanades del Conveni d'Aarhus i, per tant, incompatibles amb les mateixes⁹¹. Amb la

⁸⁵ Compliance Committee (2011). *Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union*.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁸⁸ Resolució del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus, de 17 de març de 2017, en relació a la comunicació ACCC/C/2008/32, relatiu al compliment per part de la Unió Europea.

⁸⁹ Compliance Committee (2017). *Findings and Recommendations of the Compliance Committee with regard to Communication ACCC/C/2008/32 (Part II) concerning compliance by the European Union*.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 8.

⁹¹ *Ibidem*, p. 10.

sentència del cas *Stichting Milieu* es confirma que la interpretació del TJUE sobre els requisits d'accés continuen sent els mateixos que els que havia a l'inici del procediment en relació a l'assumpte ACCC/C/2008/32.

Pel que fa a la jurisprudència del TJUE, el Comitè considera que des de la publicació de la primera part de la resolució, no hi ha hagut cap indicatiu que porti a pensar que la jurisprudència del TJUE està canviant per tal d'adaptar l'art. 263.4 TFUE a l'art. 9 CA⁹². Determina que per una banda el TJUE obliga als Estats Membres a interpretar les disposicions nacionals d'acord amb l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus, però per altra banda això no s'arriba a aplicar a les resolucions del propi Tribunal⁹³. Si bé s'aclareix que el terme *membres del públic* inclou el terme ONG però que aquest no es limita només a aquestes organitzacions⁹⁴, el Comitè admet que les Parts puguin optar per exigir un interès directe i individualitzat, però això no implica que es pugui establir un sistema dirigit a bloquejar l'accés als procediments d'impugnació a pràcticament tots els membres del públic. A la practica és impossible que un sistema que prevegi aquests requisits permeti l'accés a organitzacions ambientals, que mai tindran un interès directe, per tractar-se de persones jurídiques sense ànim de lucre, característica que impedeix pràcticament que es pugui produir un dany en els seus interessos econòmics com a conseqüència de l'incompliment de la legalitat ambiental.

Pel que fa al Reglament 1367/2006, el Comitè senyala que el procediment de revisió interna hauria d'estar obert a tots els membres del públic i no només a les ONGs ambientals i que la mateixa norma no acaba d'argumentar el motiu pel qual s'utilitza el criteri d'afectació individual que, per altra banda, es demostra que tampoc és compatible amb l'art. 9.3 Conveni d'Aarhus⁹⁵. Així mateix, és posa de manifest la necessitat de modificar la regulació de l'objecte del recurs per tal que es puguin revisar i impugnar, també, actes administratius de naturalesa general simplement relacionats amb el medi ambient i no únicament aquells adoptats conforme a la llei ambiental⁹⁶.

En la mateixa línia, a les seves recomanacions finals el Comitè aconsella que totes les institucions de la UE dins de les seves competències haurien d'adoptar els mecanismes necessaris per tal que el públic afectat pugui tenir accés a la justícia i senyala la necessitat de modificar el Reglament 1367/2006 per tal de corregir la redacció anterior i aclarir d'aquesta manera els objectius emanats del Conveni, concretament, s'estableix:

“[...] in particular it would be important to correct failures in implementation that are caused by the use of words or terms that do not fully correspond to the terms of the Convention.”

⁹² *Ibidem*, p. 13.

⁹³ *Ibidem*, p. 13.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 16.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 15.

1.3. Resolució de la Reunió de les parts

Les conclusions i recomanacions per part del Comitè de la comunicació ACCC/C/2008/32 havien de ser recolzades a la Sisena Reunió de les Parts de Budva (Montenegro) per tal que es poguessin considerar com una interpretació oficial del Conveni i convertir-se, així, obligatori per les Prats. No obstant, es va mobilitzar una posició contrària sense precedents per part de la Comissió per intentar no aprovar aquestes resolucions a la mateixa Reunió de les Parts celebrada al setembre del 2017. Aquesta actuació ha fet reflexionar a molts autors en relació al gran valor i vinculació d'aquestes resolucions del Comitè que, per altra banda, són temudes per la Comissió degut a les excel·lents i independents tasques que l'òrgan de control del Conveni d'Aarhus ha realitzat en favor del seu estricte compliment⁹⁷.

D'aquesta manera, a la proposta del 29 de juny de 2017⁹⁸, la Comissió va insistir al Consell que el representant de la UE a la Sisena Reunió de les Parts votés en contra del criteri del Comitè pel que fa a l'incompliment de la UE sobre les obligacions del Conveni. Així ho estableix reiteradament a la decisió, considerant que les conclusions extretes del cas ACCC/C/2008/32 són problemàtiques per la UE, ja que “no reconocen el ordenamiento jurídico específico de la UE” i es posa de manifest que s'han passat per alt les seves particularitats⁹⁹. La Comissió insisteix que gran part de les impugnacions dels actes de la Unió contra la protecció ambiental s'ha de realitzar des dels tribunals nacionals, ja que són aquests els principals encarregats de transposar les obligacions emanades del Conveni d'Aarhus als ordenaments dels Estats Membres, així, es considera que *“este sistema resulta especialmente pertinente en el caso del Derecho medioambiental de la UE, donde [...] en el estado actual del Derecho de la UE los procedimientos administrativos y judiciales en el ámbito del Derecho ambiental competen en esencia al Derecho de los Estados miembros”*¹⁰⁰.

En relació a la interpretació jurisprudencial de la legitimació arran del test Plaumann, la Comissió al·lega que el TJUE ha vingut aplicant aquesta doctrina amb indiferència de la naturalesa de les persones recurrents i declara, a més, que la doctrina Plaumann deriva del dret originari de la UE i que, per tant, no pot ser modificat per una norma de rang inferior com ho és un tractat internacional¹⁰¹. No obstant, al final de la decisió, la mateixa Comissió reconeix que una major obertura del procediment administratiu contemplat al Reglament 1367/2006 suposaria, al mateix temps, una ampliació del recurs judicial i, en conseqüència, una major capacitat de revisió del TJUE¹⁰².

⁹⁷ SALAZAR ORTUÑO, E., p. 126.

⁹⁸ Proposta de la Decisió del Consell relacionada amb la posició que haurà d'adoptar-se, en nom de la UE, al sisè període de sessions de la Reunió de les Parts al Conveni d'Aarhus pel que fa al cas ACCC/C/2008/32.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 2-4.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 4.

¹⁰² *Ibidem*, p. 7.

Finalment, la intenció de la Comissió de votar en contra de l'esborrany de la Decisió VI/8f presentat a la Reunió de les Parts que contenia les recomanacions del Comitè¹⁰³ va contrastar sorprenentment amb la decisió del Consell, partidària de què la UE hauria d'acceptar les conclusions del Comitè de Compliment¹⁰⁴. El Consell va decidir que la UE acceptaria l'esborrany proposat a la Reunió de les Parts, sempre i quan es complissin algunes de les condicions formulades per l'òrgan de la UE, entre elles, que no s'exigís a la UE interferir a la independència del poder judicial.

No obstant, durant el desenvolupament de la Reunió de les Parts del Conveni, la UE va intentar defensar aquestes modificacions formulades pel Consell. Degut a què les delegacions consideraven que aquestes condicions no estaven suficientment motivades i davant la impossibilitat d'arribar a un acord entre les Parts, finalment es va decidir posposar l'aprovació de la Decisió VI/8f relativa al compliment de la UE a la següent sessió ordinària de la Reunió de les Parts prevista pel 2021. No obstant, la UE va expressar la seva voluntat de continuar implicant-se al llarg d'aquests anys per tal de millorar la relació amb les disposicions emanades del Conveni i el seu sistema de recursos judicials¹⁰⁵.

2. Actuacions de la UE

2.1. Decisió (UE) 2018/881 del Consell de 18 de juny de 2018¹⁰⁶

Després de la celebració de la Sisena Reunió de les Parts al setembre del 2017 sense que s'hagués arribat a cap consens, al novembre d'aquell mateix any el Parlament Europeu va adoptar una Resolució sobre la revisió de l'aplicació de la normativa ambiental de la UE on es demanava a la Comissió que procedís a presentar una nova proposta legislativa de revisió del Reglament 1367/2006 per tal de tenir en compte les recomanacions formulades pel Comitè i el que es va discutir a la Reunió de les Parts.

Tot i no haver arribat a cap consens a la Sisena Reunió de les Parts sobre les obligacions de la Unió en relació al compliment del Conveni, la UE es va comprometre a continuar col·laborant per tal d'arribar a obtenir un millor compliment del Conveni d'una manera compatible amb el sistema jurisdiccional de la Unió i els principis fonamentals del seu

¹⁰³ Esborrany de la Decisió VI/8f en relació al compliment de les obligacions relacionades amb el Conveni per part de la UE (ECE/MP.PP/2017/25).

¹⁰⁴ Council Decision (EU) 2017/1346 of 17 July 2017 on the position to be adopted, on behalf of the European Union, at the sixth session of the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention as regards compliance case ACCC/C/2008/32.

¹⁰⁵ Acta de la Sisena Reunió de les Parts del Conveni d'Aarhus (ECE/MP.PP/2017/2)

¹⁰⁶ Decisión (UE) 2018/881 del Consejo, de 18 de junio de 2018, por la que se insta a la Comisión a que presente un estudio acerca de las opciones de las que dispone la Unión para dar respuesta a las conclusiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus en relación con el asunto ACCC/C/2008/32 y, si resulta adecuado a la luz de los resultados del estudio, una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifique el Reglamento (CE) n.º 1367/2006.

ordenament¹⁰⁷. Aquest compromís adoptat per la UE es va materialitzar amb la Decisió presa pel Consell el 18 de juny del 2018, on amb el títol ja es pretén indicar quins deures tindrà la Comissió de cara a estudiar les opcions de la Unió per tal d'obtenir un millor compliment. L'art. 1 de la Decisió és molt concís al ordenar a la Comissió que elabori un estudi arran del procediment ACCC/C/2008/32, on s'explorin les diverses vies de compliment amb el Conveni d'Aarhus de manera compatible amb l'ordenament jurídic de la UE i el seu sistema de recursos judicials. A més a més, l'art. 2 insta a la Comissió que, en funció dels resultats de l'anterior estudi, i si així fos necessari, abans del 30 de setembre del 2020 haurà de presentar una proposta de Reglament pel qual es modifiqui l'actual Reglament 1367/2006, o que s'informi al Consell sobre les mesures necessàries que haurien d'adoptar-se en relació a l'estudi. Amb tot això, el Consell afegeix que la Comissió haurà d'aportar una avaluació d'impacte.

En aquest sentit, i de cara a la pròxima Reunió de les Parts que tindrà lloc l'any 2021, es conclou que el Consell va decidir prendre la iniciativa i trobar una solució a aquest problema que involucra a totes les institucions de la Unió. Amb aquesta decisió, la Unió va iniciar el full de ruta que hauria de finalitzar amb la millora de la implementació del Conveni d'Aarhus en l'àmbit de l'accés a la justícia, amb el principal objectiu d'ampliar el tipus d'actes administratius que poden arribar a ser impugnats i revisats.

2.2. La fase de consulta pública

Arran de l'anterior decisió del Consell, una de les mesures preses per la Comissió va ser l'elaboració d'una consulta pública en la que podien intervenir diversos actors durant el període de 20 de desembre del 2018 fins el 14 de març del 2019. L'objectiu era que els interessats en la millora de l'accés a la justícia en matèria de medi ambient en l'àmbit de la UE tinguessin la oportunitat d'intervenir en l'estudi que la Unió està elaborant arran de les resolucions del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus. Al mateix temps, la Unió pretenia obtenir amb aquesta fase pública evidències i crítiques que poguessin servir de suport per analitzar l'actual situació de l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, tant al TJUE com als tribunals dels Estats Membres, i tal i com s'estableix a les bases de consulta:

"[...] explore the consequences of different options to further develop access to justice, taking into account the baseline and context. This consultation aims to gather information and views on the effectiveness of access to justice in environmental matters and how the EU has implemented the Convention in this area. It will also gather opinions on the possible economic, social and environmental impacts of any measures that might be considered to resolve problems identified."

¹⁰⁷ *Ibidem*, paràgraf 9.

The feedback received will be taken account of in the study. At the end of the consultation period, a consultation summary will be produced.”¹⁰⁸

El qüestionari, el qual jo mateixa vaig realitzar en nom de l'associació Fons de Defensa Ambiental (FDA), estava format per dos grans blocs. El primer estava dirigit a totes les persones que omplissin el present qüestionari i consistia en respondre preguntes generals sobre la rellevància del Conveni i el Reglament 1367/2006 per les persones individuals, així com qüestions sobre el grau d'implementació efectiva i els impactes de possibles modificacions que podrien garantir el compliment de la Unió. Per altra banda, el segon bloc estava específicament dirigit als actors directament involucrats o afectats, és a dir, aquells que haguessin participat en algun procediment administratiu o judicial en l'àmbit nacional o comunitari relacionat amb la legalitat ambiental. En aquest sentit, es buscava recopilar informació sobre l'experiència amb els mecanismes ja existents per revisar els actes ambientals previstos a la normativa comunitària i al Reglament Aarhus.

Entre els actors que podien participar a la consulta, s'inclouen els diferents poders públics (nacional, regional o local), així com jutges nacionals o agències de medi ambient. També es permetia la participació de sectors privats econòmics i organitzacions representants de comerç, organitzacions no governamentals o la comunitat investigadora¹⁰⁹. No obstant, la consulta pública estava dirigida al públic en general, la qual cosa demostra la intenció de la Comissió de voler ampliar el seu àmbit d'accés, almenys, pel que fa a la participació pública en la presa de decisions relacionades amb assumptes mediambientals.

2.3. Proposta per modificar l'actual Reglament (CE) nº 1367/2006

Com ja s'ha vingut indicant, tot i que s'adoptés el Reglament Aarhus per tal d'aplicar les disposicions del Conveni en matèria d'accés a la justícia a les institucions de la Unió, aquest accés s'ha mantingut limitat. Si bé és cert que des del 2017 s'han fet alguns passos des de la UE per tal de redirigir aquesta situació, encara està pendent d'analitzar si aquests intents de negociació que s'han estat produint sobre la posició de la Unió dins del Conveni serviran finalment per adoptar mesures efectives que portin a valorar al Comitè de Compliment que la UE i el seu accés a la justícia han millorat, o no, des de la última Reunió de les Parts.

Una de les propostes ofertes pel Consell va estar presentar una proposta d'esmena del Reglament Aarhus, ja que es tracta d'un dels principals factors que restringeix la revisió dels actes aprovats relacionats amb la legalitat ambiental. La possibilitat d'ampliar els actes administratius que podrien ser objecte de revisió, així com els actors que poguessin sol·licitar aquest procediment de revisió interna afavoriria l'accés a la justícia

¹⁰⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2432060/public-consultation_en

¹⁰⁹ *Ibidem*

en matèria de medi ambient, ja que això comportaria que els actes objecte de revisió administrativa també poguessin ser objecte de recurs davant del TJUE. Com ja s'ha tractat, les disposicions més problemàtiques en aquest sentit són els art. 10, 11 i 12 del Reglament i aquests haurien de ser, en base al tercer pilar del Conveni, els protagonistes d'aquesta hipotètica modificació.

Un dels canvis que seria important portar a terme seria una disposició on es contemples la possibilitat dels particulars d'accedir al procediment de revisió interna, o fins i tot ampliar el mateix art. 11 i no dirigir-lo exclusivament a les organitzacions no governamentals. Un altre particularitat de l'actual Reglament que caldria tenir en compte, és el fet que, segons l'art. 10, l'òrgan que rebrà i haurà de resoldre sobre la sol·licitud de revisió d'un acte serà el mateix que el que va adoptar l'acte objecte d'impugnació. Això és plenament contrari al que s'estableix a l'art. 9.4 CA, on es preveu que els procediments de recurs establerts per les Parts hauran de ser "suficients i efectius" així com "objectius, equitatius i ràpids", la qual cosa el fet que el mateix òrgan que ha dictat l'acte objecte d'impugnació sigui el mateix que resolgui aquest procediment posterior vulnera totalment aquest precepte del Conveni. El mateix professor KRÄMER critica en la guia presentada en col·laboració amb Client Earth, que la equitat dels procediments suggereix que una institució o organisme diferent que la que va prendre la decisió original hauria de ser la que decidís sobre el procediment intern o mesura de revisió, ja que, de no ser així, no es tractaria d'un procediment "just"¹¹⁰.

Està clar, també, que hauria d'aclarir-se el fet que al procediment de revisió interna no és necessari al·legar una afectació directa o individual en atenció als casos *Stichting Natuur*¹¹¹ o *Vereniging Milieudefensie*¹¹², ja que, com s'ha vist, la Comissió ja ha dictaminat en més d'un cop la negativa de la sol·licitud de revisió d'un acte al·legant que no es tracta d'un acte individual.

La incompatibilitat del Reglament 1367/2006 amb les disposicions de l'accés a la justícia del Conveni d'Aarhus posa de manifest que aquesta norma no ha estat suficient per adaptar l'ordenament jurídic europeu a les disposicions del tractat, sino que només ha servit per mostrar més deficiències més enllà del sistema de recursos del TJUE. La qual cosa fa pensar que, si la Unió vol canviar la situació actual d'incompliment amb el Conveni, una de les principals i necessàries tasques a portar a terme haurà de ser, definitivament, modificar les disposicions del Reglament 1367/2006 en l'àmbit d'accés a la justícia.

¹¹⁰ BERTHIER, A. i KRÄMER, L.: *The Aarhus Convention: Implementation and Compliance in EU Law*, p. 70-84.

¹¹¹ Sentència del Tribunal General (Sala 7a), de 14 de juny de 2012, T-338/08, *Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe* contra Comissió Europea.

¹¹² Sentència del Tribunal General, de 14 Juny de 2012, T-396/09, *Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* contra la Comissió Europea.

No obstant, abans que la Comissió aproves la Decisió (UE) 2018/881, cinc Estats Membres (França, Itàlia, Espanya, Luxemburg, amb el suport de Letònia) van adoptar una declaració oficial en la qual posaven de manifest que la revisió del Reglament Aarhus ja no es presentava com un objectiu de la Unió, sino com una possible via entre altres, donat que el termini fixat per presentar, en principi, una proposta de revisió és el setembre del 2020 i la pròxima Reunió de les Parts no està prevista fins el 2021¹¹³. La primera proposta del Consell per aprovar la Decisió (UE) 2018/881 va ser més ambiciosa que la que finalment es va portar a terme, ja que s'exigia a la Comissió que adoptés una proposta legislativa per tal d'adaptar el Reglament Aarhus i obtenir el compliment total amb l'art. 9 apartat tercer i quart del CA. Malgrat això, donada la impossibilitat d'arribar a un consens, la Presidència del Comitè va decidir plantejar una versió no tant ferma. Tal i com es critica a la última guia presentada per Client Earth, aquesta última proposta no acaba de garantir, de fet, que s'arribi a assolir el compliment total abans que se celebri la pròxima Reunió de les Parts¹¹⁴.

A més a més, la Decisió 2018/881 no suggereix quina ha de ser la formula seguida per dur a terme aquesta revisió, però si estableix una base per intentar fer possible aquesta modificació sense haver d'alterar els mecanismes de control jurisdiccional de la UE. Segons la última guia, ja esmentada, de l'associació Client Earth, aquesta revisió hauria de consistir particularment en ampliar la categoria d'actes de la Unió que poden ser objecte de control intern. No obstant, també s'adverteix que realitzar un estudi sobre les possibles vies que té la Unió per adaptar l'ordenament jurídic al Conveni no és suficient per obtenir el compliment, ja que la resolució del Comitè de Compliment va ser molt clara dictaminant que el Reglament Aarhus no és compatible amb les disposicions del Conveni Aarhus i, com a conseqüència, cal que sigui modificat.

¹¹³ 9649/18 ADD 1, Note Point «I/A», *Joint statement by the French, Luxembourg, Italian and Spanish delegations supported by the Latvian delegation*, 4 June 2018, comentada a: Client Earth (2018): *Access to Justice in European Union Law. A legal guide on Access to Justice in environmental matters*, p. 70.

¹¹⁴ Client Earth (2018). "Access to Justice..." p. 70-74.

CONCLUSIONS

El dret a la tutela judicial efectiva és un dret reconegut com a fonamental pel dret originari de la Unió Europea. Tots tenim el dret a poder participar als procediments judicials amb totes les garanties que es contemplen a l'art. 47 CDFUE per tal de poder defensar els nostres drets, entre ells, el dret humà al medi ambient. L'accés a la justícia no només és la materialització del dret a la tutela judicial efectiva, sino que és el principal mecanisme que té la ciutadania per poder denunciar les vulneracions de dret i exigir-ne una protecció efectiva. No obstant, aquesta protecció esdevé inassolible quan no es garanteixen els mecanismes suficients per poder accedir als tribunals.

Al Dret de la Unió Europea trobem dues vies principals per tal de poder impugnar actes adoptats per institucions europees que vulneren el dret del medi ambient:

- I. El procediment de revisió interna d'actes administratius recollit a l'art.10 del Reglament (CE) nº 1367/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 6 de setembre del 2006, seguit de la possibilitat d'interposar recurs d'anul·lació o omissió davant del TJUE en cas que es produís la negativa d'iniciar aquest procediment en virtut de l'art. 12 del Reglament.
- II. L'acció directe a través del recurs d'anul·lació o omissió davant del TJUE en virtut de l'art. 263 TFUE.

Tenint en compte aquests dos mecanismes dels quals disposa la ciutadania per impugnar actes que vulneren la legalitat ambiental, després de realitzar el seu respectiu anàlisi podem extreure les següents reflexions:

- I. El concepte *afectació individual i directe* previst a l'art. 263 TFUE com a requisit per interposar el recurs d'anul·lació o omissió davant del TJUE, així com la definició d'acte administratiu que fa l'art. 2.3 apartat g del Reglament 1367/2006, no és compatible amb la naturalesa del dret humà al medi ambient. Exigir com a requisit essencial per poder interposar recurs l'afectació individual i directe de l'acte impugnat impedeix totalment la possibilitat d'intervenir en qualsevol conflicte ambiental. El dret humà al medi ambient només es pot concebre com un interès col·lectiu i públic, fet que fa pràcticament impossible poder acreditar davant dels tribunals una afectació individualitzada d'un particular o una associació.
- II. Els particulars i les organitzacions ambientals únicament troben garantit des d'una previsió normativa (al Reglament 1367/2006) l'accés al TJUE amb el recurs d'anul·lació o omissió previst als art. 263-266 TFUE. De manera contradictòria, el procediment de revisió interna recollit en l'esmentat Reglament només està dirigit a determinades ONGs, sense permetre l'accés als particulars o als grups sense personalitat. Aquesta diferenciació

injustificada entre aquestes organitzacions front altres organitzacions i els particulars impedeix que posteriorment aquests últims actors puguin interposar recurs davant el TJUE amb l'objectiu d'impugnar un procediment de revisió interna.

- III. Per tal que l'accés a un òrgan jurisdiccional sigui efectiu és necessari poder atorgar el dret a l'assistència jurídica gratuïta a aquelles persones que no disposin de recursos econòmics suficients per poder fer front als costos d'un procediment judicial i garantir el dret a un procediment equitatiu d'acord amb l'art. 6 CEDH i l'art. 47 CDFUE. És important garantir l'assistència jurídica gratuïta a les associacions i els particulars que decideixen interposar un recurs davant del TJUE, però també impedir la imposició de costes a aquests actors, donat que es presenta com un cost prohibitiu que impedeix l'accés a la justícia i la possibilitat de denunciar un acte que vulneri la legalitat ambiental.
- IV. Per altra banda es necessari que s'atorguin les mesures cautelars durant el procediment judicial donada la enorme dificultat de restitució anterior a la producció del dany en aquest àmbit concret. Si bé el dret de la UE preveu la possibilitat d'atorgar mesures provisionals o la suspensió de l'execució d'actes impugnats, la regulació és molt genèrica i no trobem cap mecanisme específic en medi ambient.
- V. L'entrada en vigor del Conveni Aarhus ha tingut un gran impacte en l'accés al TJUE en matèria de medi ambient. El tractat internacional aporta a l'ordenament jurídic de la UE un gran canvi normatiu i una major implicació tant als pilars de participació pública i accés a la informació, com també a l'accés a la justícia. No obstant, aquest últim pilar és el menys desenvolupat pel dret derivat de la Unió i el fet que el tractat no tingui caràcter coercitiu contribueix negativament a què la UE no hagi estat capaç d'adaptar el seu dret a les normes del Conveni. Així com tampoc s'ha procedit a modificar, a partir de l'aplicació del Conveni, la interpretació que fa el TFUE sobre els requisits d'accés a la justícia. Malgrat això, s'ha de reconèixer el caràcter innovador del Conveni d'Aarhus així com el seu gran mecanisme de control a través del Comitè de Compliment. Però també cal tenir present que totes les parts tenen la obligació d'adaptar els ordenaments jurídics propis a les normes del tractat així com assumir les resolucions del Comitè i fer-les efectives per tal que realment els drets recollits del Conveni siguin protegits i no es quedin en una mera declaració.
- VI. Així mateix, és necessari que la Unió interpreti les resolucions del Comitè com una interpretació oficial del Conveni. Inicialment el Conveni d'Aarhus, un tractat internacional amb vocació planetària, es va presentar com una gran oportunitat per fer efectiva la protecció del medi ambient a través dels tres

mecanismes essencials d'intervenció ciutadana. Això implica que, si la UE no col·labora en cercar noves vies perquè els òrgans comunitaris resolguin finalment aquesta incompatibilitat entre el Conveni i el Dret de la UE, les normes que emanen del tractat es tornaran ineficaces i l'aplicabilitat del Conveni quedarà en paper mullat. Per tant, resulta imprescindible una reforma del Reglament 1367/2006, però també és essencial el paper del TJUE, així com la necessitat urgent d'un canvi d'interpretació jurisprudencial del Dret de la UE en relació al dret del medi ambient i la seva defensa davant els tribunals.

Dit això, en relació a la qüestió plantejada a l'inici del treball sobre si l'accés al TJUE complia amb el tercer pilar del Conveni d'Aarhus relatiu a l'accés a la justícia en matèria de medi ambient, les reflexions anteriors, malauradament, ens porten a concloure amb una resposta negativa. S'ha pogut corroborar que els mecanismes d'accés a la justícia contemplats al dret de la UE no compleixen amb l'art. 9 del Conveni provocant que el tractat, ara per ara, no pugui ser del tot efectiu. Si bé la possibilitat de defensar la legalitat ambiental a través dels tribunals de la UE ha canviat des de l'aplicació del tractat, es fa palesa la necessitat de què les institucions de la UE es comprometin seriosament en els propers anys a obtenir, d'una vegada, un accés efectiu al TJUE per poder defensar legítimament el dret humà al medi ambient, principi fonamental que requereix, ara més que mai, una protecció efectiva.

BIBLIOGRAFIA

- BERTHIER, A. KRÄMER, L.. *The Aarhus Convention: Implementation and Compliance in EU Law*. ClientEarth, 2014.
- CLIENT EARTH /MCS/ LATIMER R. *Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee (ACCC/C/2008/30)*, 2008.
- CLIENT EARTH. *Access to Justice in European Union Law. A legal guide on Access to Justice in environmental matters*, 2018.
- Comissió Europea [en línia].
<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2432060/public-consultation_en> [Consulta: 28 de maig de 2019].
- Comissió Europea [en línia].
<https://e-justice.europa.eu/content_legal_aid-55-es.do> [Consulta: 26 d'abril de 2019].
- Comissió Europea [en línia].
<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128027>> [Consulta: 4 de maig de 2019].
- Comissió Europea. *Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea —Informe Anual de 2016—*, de 6 de juliol de 2017 [COM (2017) 370].
- Comissió Europea. *Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007/C303/02)*. Diario Oficial de la Unión Europea, 2007.
- CORTÉS MARTÍN, J.M. *Afectación individual (230.4 CE), ¿un obstáculo infranqueable para la admisibilidad del recurso de anulación de los particulares?*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, Año nº 7, Nº 16, 2003, p. 1067-1118. ISSN 1138-4026.
- CÓZAR ESCALANTE, J. *Principio de precaución y medio ambiente*. Revista española de salud pública. Vol.79, nº 2, 2005, pp.133-144. ISSN 2173-9110.
- GARCÍA URETA, A. M. *Protección del medioambiente y acceso a los Tribunales: Asunto T-585/93, Greenpace International y otros v. Comisión (Decisión de 9-VIII-95, Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, Primera Sala)*. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, 1996, 30.150: 113-146.
- GARCÍA, S.: *Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia ambiental,(2017/C 275/01)*. Actualidad Jurídica Ambiental, 2017, 72: 34-36. ISSN-e 1989-5666.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F. *A vueltas con la imposibilidad de ejecutar una sentencia en materia urbanística: el reciente caso de la Ciudad de la Luz. Comentario a la STS de 28 de octubre de 2016 (RJ 2016, 5720)*. Revista de urbanismo y edificación, nº. 39, 2017, pp. 121-133. ISSN 1576-9380.
- *I/7 on Review of Compliance, Addendum, Reports of the First Meeting of the Parties*. ECE/MP.PP/2/Add.8. Lucca, October 21-23 of 2002.
- MARÍA DEL CARMEN LLORET, E. *El principio preventivo y precautorio en el Derecho Ambiental: ¿ A qué principio responde la evaluación de impacto*

- ambiental?*. Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho, nº. 21, 2011, p. 30. ISSN-e 1850-0722.
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, G. *Acceso a la justicia ambiental ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Aplicación del Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018. ISBN: 978-84-259-1785-1.
 - MIR, O.; SCHNEIDER, H.; ZILLER, J.. *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*. INAP, 2015 1ª edición. ISBN: 978-84-7351-428-3.
 - NAVARRO BATISTA, N. *Sociedad civil y medio ambiente: el impacto del convenio de AARHUS sobre administración de la Unión Europea. Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Atelier, 2010. p. 17-56. ISBN 978-84-92788-45-3.
 - ORTEGA GÓMEZ, M.: “Legitimación de las asociaciones constituidas para promover los intereses colectivos de una categoría de justiciables ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año nº 10, Nº 25, 2006, p. 757-797. ISSN 1138-4026.
 - PEÑALVER I CABRÉ, A. "El impacto del Derecho de la Unión Europea en el acceso al contencioso-administrativo español ambiental", a López Ramón, Fernando y Valero Torrijos, Julián (coord.), *20 años de la Ley de lo contencioso-administrativo. Actas del XIV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, 2019, p. 123-136.
 - PEÑALVER I CABRÉ, A.: “El derecho humano al medio ambiente y su protección efectiva”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, 2014, 99: 2333-2357.
 - PEÑALVER I CABRÉ, A.: “La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo”. *Aranzadi, Cizur Menor*, 2016.
 - PEÑALVER I CABRÉ, A.: “Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales” a PIGRAU SOLÉ, A. (coord.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Primera edición. Barcelona: Atelier, 2008, p.349-400. ISBN: 978-84-96758-80-3.
 - PIGRAU SOLÉ, A. CASADO CASADO, L. *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Atelier Libros, 2011, p. 256. ISBN. 9788492788453.
 - PIGRAU SOLÉ, Antoni (coord.). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Primera edición. Barcelona: Atelier, 2008, p. 149-185. ISBN: 978-84-96758-80-3.
 - PLAZA MARTÍN, C. *Derecho ambiental de la Unión Europea*. Tirant lo Blanch, 2005, p. 1285. ISBN: 9788484564737.
 - RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á.: “El acceso a la justicia ambiental a nivel comunitario y en España veinte años después del Convenio de Aarhus”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. Vol. 9, nº 1, 2018. ISSN-e 2014-038X.

- SALAZAR ORTUÑO, E. *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus: propuestas para un acceso efectivo a la justicia en conflictos ambientales*. Universidad de Murcia. Proyecto de investigación, 2018.
- SÁNCHEZ, V. M.; STOFFELS, R. A. *Derecho de la unión Europea*. Huygens Editorial, 2010. ISBN: 9788415663836.
- TORRENS, D. L. *Locus Standi for Environmental Associations under EC Law-Greenpeace-A Missed Opportunity for the ECJ*. *Rev. Eur. Comp. & Int'l Env'tl. L.* Volume 8 Issue 3, 1999.
- United Nations Commission for Europe (UNECE). Report of the Compliance Committee on procedural matters, Report of the Sixth Meeting of the Parties ECE/MP.PP/2017/31. Budva, September 11-13 of 2017.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Annex to Decision*
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*. Second edition. Geneva: United Nations publication, 2014, p. 282. ISBN: 978-92-1-117069-6.

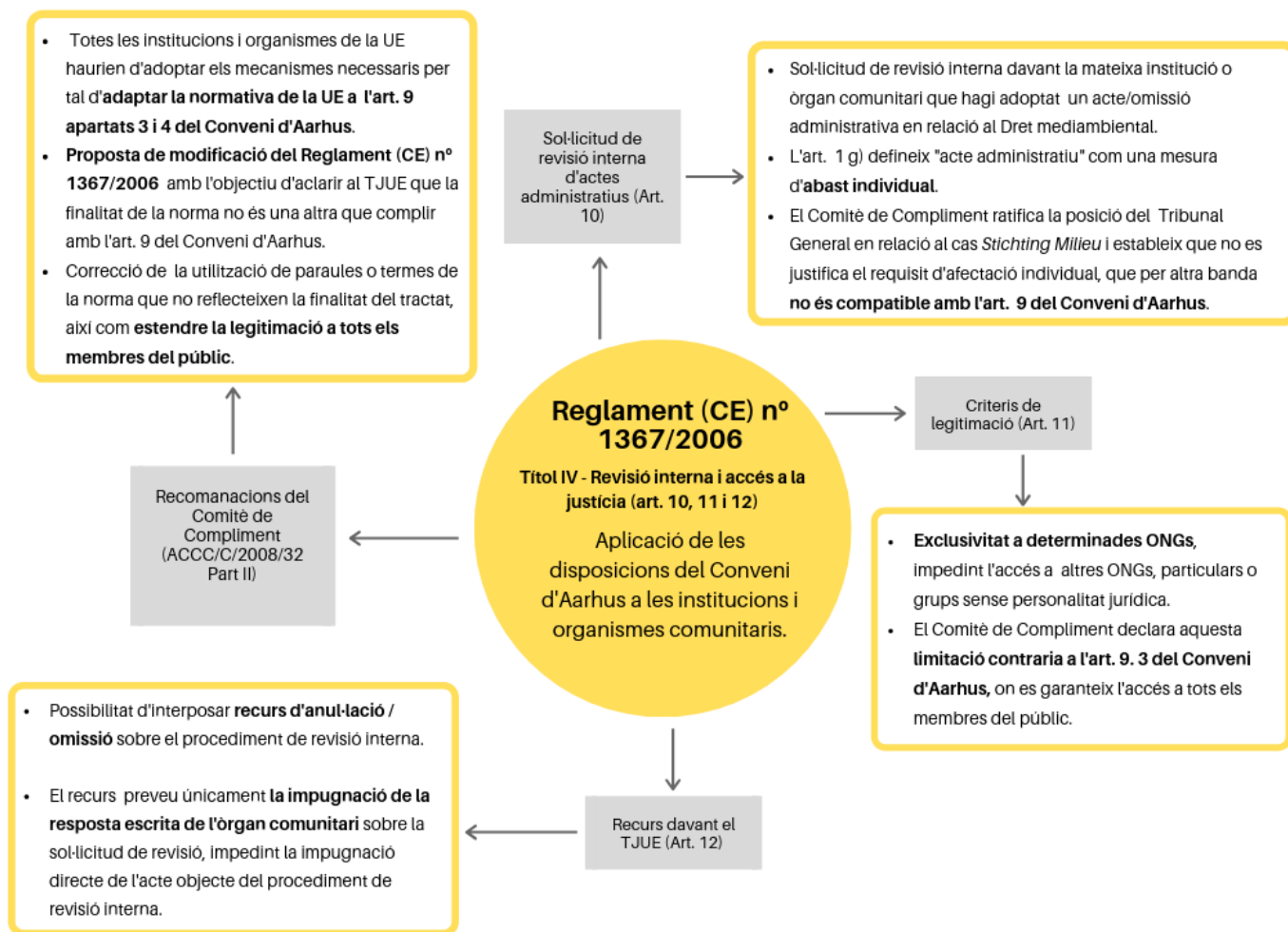
ANNEXOS

Annex 1. Esquema dels principals obstacles que trobem al dret originari de la UE sobre l'accés al TJUE.



Font: elaboració pròpia

Annex 2. Esquema de les limitacions detectades al Reglament (CE) n° 1367/2006 en l'accés a la justícia i el procediment de revisió interna.



Font: elaboració pròpia

Annex 3. Jurisprudència esmentada.

- Interlocutòria del Tribunal de Primera Instància (Sala 1a), de 9 d'agost de 1995, T-585/93, Stichting Greenpeace Council i altres contra la Comissió de les Comunitats Europees.
- Interlocutòria del Tribunal de Primera Instància, de 22 de desembre de 1995, T-219/95, Marie-Thérèse Danielsson i altres contra la Comissió Europea.
- Sentència del Tribunal de Justícia (Gran Sala), de 8 de març de 2011, C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie contra Ministerstvo zivotného prostredia Slovenskej republiky.
- Sentència del Tribunal de Justícia (Sala 1a), de 28 de octubre de 1982, 135-81, Groupement des Agences de voyages, Asbl, contra la Comissió de les Comunitats Europees.
- Sentència del Tribunal de Justícia de 15 de juliol de 1963, 25-62, Plaumann & Co. contra Comissió Europea.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 11 de novembre de 1981, 60/81, International Business Machine Company contra la Comissió Europea.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 14 de desembre de 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes i altres contra el Consell, assumptes acumulats 19/62 a 22/62.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 15 de juliol de 1964, 6/64, Flaminio Costa contra ENEL.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 16 de maig de 2000, C-78/98, Fletcher i altres contra Wolverhampton Healthcare NHS Trust i altres.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 17 de gener de 1985, 11/82, Piraiki-Patraiki i altres contra Comissió Europea.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 26 de novembre de 1996, C-68/95, T. Port GmbH & Co. contra Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 5 de febrer de 1963, 26/62, Van Gend & Loos contra Nederlandse administratie der belastingen.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 5 de maig de 1998, C-386/96, Dreyfus contra Comissió Europea.
- Sentència del Tribunal de Justícia, de 9 de març de 1978, 106/77, SpA Simmenthal contra Amministrazione delle Finanze dello Stato.
- Sentència del Tribunal de Primera Instància (Sala 1a ampliada), de 3 de maig de 2002, T-177/01, Jegó-Quére et Cie. S.A. contra Comissió Europea.
- Sentència del Tribunal de Primera Instància (Sala 8a), de 2 de juny de 2008, T-91/07, WWF-UK Ltd contra el Consell de la Unió Europea.
- Sentència del Tribunal General (Sala 7a), de 14 de juny de 2012, T-338/08, Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe contra Comissió Europea.
- Sentència del Tribunal General (Sala 7a), de 14 Juny de 2012, T-396/09, Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht contra Comissió.

- Sentència del Tribunal General de la Unió Europea (Sala 1a), de 17 de maig de 2013, n° T-154/09, Manuli Rubber Industries SpA (MRI) contra la Comissió Europea.