

**FACULTAT DE DRET**



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

# **ELS MECANISMES DE GARANTIA DEL DRET A LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA EN MATÈRIA DE MEDI AMBIENT: UNA ANÀLISI DE LA SEVA EFECTIVITAT**

Eduard Savall Roig

NIUB: 16545045

Treball de Final de Grau

Projecte Dret al Dret. Clínica Jurídica de Dret del Medi Ambient

Tutor: Alexandre Peñalver i Cabré

Barcelona, gener 2019

## SUMARI

INTRODUCCIÓ.....	1
CAPÍTOL 1. MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA PREVISTOS PEL DRET INTERNACIONAL PÚBLIC .....	3
1. Marc general del sistema de control de compliment del Conveni d'Aarhus i de la posició jurídica del públic .....	4
1.1. Mesures de la Reunió de les Parts per assegurar el compliment .....	5
2. Procediment per examinar el compliment: la comunicació del públic.....	5
2.1. Legitimació activa i passiva .....	6
2.2. Requisits de la comunicació .....	6
2.3. Durada del procediment .....	7
2.4. Publicitat i confidencialitat de la comunicació .....	8
3. Inici del procediment de comunicació del públic .....	9
3.1. Determinació de l'admissibilitat per part del Comitè de Compliment .....	9
3.2. Resposta de la Part.....	11
3.3. L'audiència de les parts.....	11
3.4. Les conclusions .....	11
3.5. Aplicació de les mesures adoptades .....	12
3.6. Efectivitat de les comunicacions. Durada, mitjans i compliment efectiu.....	13
CAPÍTOL 2. MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA PREVISTOS PEL DRET DE LA UNIÓ EUROPEA .....	15
1. La Comissió Europea com a garant del dret comunitari .....	15
2. Mecanismes de garantia de la participació pública: la denúncia (o queixa) a la Comissió .....	16
2.1. La denúncia .....	16
2.1.1. Qui pot registrar una denúncia i qui és el subjecte passiu.....	16
2.1.2. Requisits de la denúncia .....	17
3. El procediment d'infracció .....	17
3.1. La discrecionalitat basada en l'oportunitat com a element característic del procediment.....	18
3.2. Durada del procediment d'infracció .....	19
3.3. Fase precontenciosa. La presentació de la queixa a la Comissió Europea i possible inici del procediment.....	19
3.3.1. Instrucció del procediment .....	20
3.3.2. Incoació del procediment d'infracció .....	20
3.4. Fase contenciosa. El recurs per incompliment davant del TJUE.....	21

3.5.	Efectivitat de la queixa a la Comissió i del procediment d'infracció. Rol del denunciador i discrecionalitat de la Comissió.....	22
4.	La petició davant del Parlament Europeu.....	23
4.1.	Qui pot presentar una petició i on fer-ho.....	24
4.2.	Requisits .....	24
4.3.	Admissió a tràmit .....	24
4.4.	Examen de la petició .....	24
4.5.	Efectivitat de la petició .....	25
<b>CAPÍTOL 3. MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA PREVISTOS PER L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL.....</b>		
1.	El paper central de la tutela administrativa i judicial per garantir la participació pública en temes ambientals .....	26
1.1.	Exigències del Conveni d'Aarhus.....	26
1.2.	Context constitucional i legislatiu espanyol .....	27
2.	Mecanismes de protecció dels drets de participació pública en via administrativa: els recursos administratius.....	28
2.1.	El recurs d'alçada .....	29
2.2.	El recurs de reposició .....	29
2.3.	Efectivitat dels recursos administratius .....	30
2.3.1.	Efectivitat respecte de les exigències de l'art. 9 del Conveni d'Aarhus .....	30
2.3.2.	Possibles solucions a la poca efectivitat dels recursos administratius.....	33
3.	L'acció de nul·litat.....	34
3.1.	Mecanisme per combatre les vulneracions més importants de la participació pública .....	34
3.2.	Particularitats de la invalidesa dels reglaments.....	39
4.	Els recursos contenciós-administratius.....	40
4.1.	El principi d'economia processal.....	41
4.2.	La durada dels procediments .....	43
4.3.	Les mesures cautelars.....	46
<b>CONCLUSIONS .....</b>		<b>48</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>		<b>51</b>
<b>ANNEXOS .....</b>		<b>55</b>

## INTRODUCCIÓ

Aquest treball té per objecte l'estudi dels mecanismes de garantia del dret a la participació pública en matèria de medi ambient i de la seva efectivitat des del punt de vista del dret internacional públic, del dret de la Unió Europea i del dret espanyol.

El motiu que m'ha portat a submergir-me en aquesta temàtica no és estrictament acadèmic. La protecció del medi ambient és una qüestió que m'ha acompanyat al llarg de la meva formació personal. Des de la infància fins a dia d'avui he anat prenent consciència crítica dels riscos i de les conseqüències, presents i futures, que comporta l'acció antròpica en la naturalesa; malauradament, l'espècie humana s'enfronta actualment al repte d'evitar el col·lapse climàtic del planeta, i ja fa un temps que vaig decidir prendre-hi partit amb els mitjans de què disposés. Seguint aquest propòsit, i aprofitant que estudio el Grau de Dret, col·laboro amb l'associació Fons de Defensa Ambiental dins del marc de les pràctiques de dret del medi ambient organitzades per la Clínica Jurídica Ambiental de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Allà se m'ha plantejat el repte de publicar, juntament amb un equip d'estudiants, professors i professionals del dret, una guia jurídica de participació pública amb l'objectiu de facilitar i incentivar la implicació de la ciutadania en la protecció dels drets i interessos legítims vinculats al medi ambient. Aquest treball desenvolupa una part de la guia que em correspon preparar i simbolitza la meva primera aportació a la protecció legal del medi ambient.

Partint del Conveni d'Aarhus com a instrument articulador de la protecció del dret a la participació pública en matèria de medi ambient, es realitza una recerca descriptiva, analítica, quantitativa i qualitativa que permeti entendre l'estat de la qüestió en els tres ordenaments jurídics mencionats. En aquest sentit es fa una imprescindible tasca bibliogràfica de recopilació d'informació i dades a través de fonts normatives, doctrinals, jurisprudencials i estadístiques que permeten exposar les característiques principals dels mecanismes, analitzar-ne les debilitats i, en el seu cas, plantejar possibles millores que en garanteixin l'efectivitat.

El treball s'articula a través d'una estructura seguida sistemàticament en els dos primers blocs (dret internacional públic i dret de la UE) però que presenta diferències substancials en el tercer (dret espanyol). En l'estudi dels mecanismes de garantia del dret a la participació pública previstos pel dret internacional públic i pel dret de la Unió Europea s'analitzen els procediments principals i se'n fa una valoració a través del prisma de la seva efectivitat. En canvi, en l'àmbit del dret espanyol s'omet la part més descriptiva dels procediments analitzats degut tant a la seva extensió i complexitat<sup>1</sup>, com a la quantitat d'aspectes que en determinen l'efectivitat i que era necessari tractar.

---

<sup>1</sup> Aquests procediments poden ser consultats fàcilment, amb anàlisis molt més profunds i detallats dels que es podrien oferir aquí, a qualsevol manual de Dret Administratiu espanyol actualitzat a data de 2018; a tal efecte, es recomana consultar la bibliografia d'aquest treball.

Cal puntualitzar que s'han estudiat els mecanismes d'accés a la justícia de cada ordenament jurídic que s'han considerat més importants i s'han comentat els elements més rellevants des del punt de vista de l'efectivitat. Això no significa que hi siguin tots ni que els que s'ometen no siguin importants, sinó que he hagut d'escollir en quins volia incidir. Per tant, que no esperi el lector trobar-hi un anàlisi que abasti totes les possibilitats que ofereix cada ordenament jurídic ni tampoc tots els trets que en determinen l'efectivitat, ja que l'extensió del tema estudiat supera àmpliament la d'aquest treball, el qual té un marge d'espai limitat. Finalment, indicar que s'analitzen únicament aquells mecanismes que són vigents a data de 3 de gener de 2019 en cadascun dels ordenaments jurídics esmentats.

## CAPÍTOL 1. MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA PREVISTOS PEL DRET INTERNACIONAL PÚBLIC

Adoptat el 25 de juny de 1998, i en vigor des del 30 d'octubre de 2001, el *Conveni sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals*, més conegut com el Conveni d'Aarhus és el tractat internacional més important en quant a la regulació de l'accés a la informació, la participació pública i l'accés a la justícia en matèria ambiental, i el primer que se centra exclusivament en atorgar obligacions a les Parts vers els ciutadans i les organitzacions no-governamentals. S'erigeix així com un element essencial en el desenvolupament de la democràcia ambiental, principalment a Europa.<sup>2</sup>

L'objectiu del tractat, recollit a l'art. 1 es basa en "garantir el dret de tota persona, de les generacions presents i futures, a viure en un medi ambient que permeti garantir la seva salut i benestar". Per assolir-lo, el Conveni s'articula en torn als tres pilars mencionats, regulats entre els articles 4 i 9, els quals estan interrelacionats, de manera que la garantia de cada un d'ells, i conseqüentment, l'efectivitat del propi Conveni, depèn de l'assegurament efectiu dels altres dos.<sup>3</sup> A efectes del que interessa en aquest treball, el tractat preveu en els arts. 6 a 8 el dret a la participació pública en la presa de decisions que tinguin repercussions sobre el medi ambient, i en l'art. 9, el dret d'accés a la justícia en matèria de medi ambient per garantir el dret a la participació ciutadana<sup>4</sup> i el compliment general de les normes protectores del medi ambient.<sup>5</sup>

La consecució de l'objectiu que estableix el Conveni d'Aarhus no només depèn dels marc jurídic intern dels Estats que l'han ratificat, sinó que és necessari establir mecanismes de control del compliment de les seves disposicions;<sup>6</sup> en aquest sentit, el tractat estableix dos sistemes principals.

Per una banda, el regulat a l'art 10.2.a) referent a un sistema habitualment utilitzat en tractats internacionals que es basa en informes que les Parts han de presentar de forma periòdica sobre el grau d'implementació del Conveni a nivell nacional.<sup>7</sup> En aquest sentit, l'art. 10 del Conveni regula la Reunió de les Parts,<sup>8</sup> l'òrgan polític més important del tractat, el qual reuneix en sessions triennals els representants dels Estats membres i observadors com ara ONGs, Estats no-membres del Conveni i organitzacions internacionals; la Reunió de les Parts s'encarrega principalment de supervisar la implementació i el compliment efectiu del Conveni, així com d'establir nous criteris d'interpretació del mateix. Això es tradueix en una participació activa de les Parts, les quals han d'aportar regularment informes de supervisió de la

<sup>2</sup> Jerzy JENDROSKA, *Aarhus Convention Compliance Committee: Origins, Status and Activities*, p. 301-302.

<sup>3</sup> UNECE, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, p.19.

<sup>4</sup> Antoni PIGRAU SOLÉ i Susana BORRÀS PENTINAT, *Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, p. 32.

<sup>5</sup> Eduardo SALAZAR ORTUÑO i Fe SANCHIS MORENO, *El acceso a la justicia ambiental a partir del «Convenio de Aarhus»*, p. 19.

<sup>6</sup> Carmen PLAZA MARTÍN, *La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos*, p. 45.

<sup>7</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 210.

<sup>8</sup> Sobre el funcionament de la Reunió de les Parts, veure ECE, Annex to Decision I/1 on Rules of Procedure of the Meeting of the Parties (Lucca. 21-23 d'octubre de 2002), ECE/MP.EIA/2.

implementació del Conveni a nivell regional de cara a aprovar futures modificacions interpretatives del Conveni.<sup>9</sup>

Per altra banda, i a efectes del que ens ateny en aquest treball, l'art. 15 del Conveni estableix la base d'un sistema de control de compliment més sofisticat, amb caràcter consensual, facultatiu, no conflictiu, no judicial i consultiu que s'impregna de la voluntat del Conveni de donar veu als membres del públic en qüestions relatives a l'incompliment de les disposicions.<sup>10</sup> Això no obstant, només en delimita les línies mestres, deixant a la Reunió de les Parts la responsabilitat de definir-lo de manera més profunda.<sup>11</sup>

### **1. Marc general del sistema de control de compliment del Conveni d'Aarhus i de la posició jurídica del públic**

La primera Reunió de les Parts va desenvolupar el mecanisme establert a l'art. 15 del Conveni mitjançant la Decisió I/7 de 23 d'octubre de 2002 sobre control de compliment, la qual crea el Comitè de Compliment<sup>12</sup> "com a principal òrgan per a la revisió del compliment i estableix la seva estructura i funcions, així com els procediments per efectuar el control del compliment del Conveni".<sup>13</sup> Amb membres escollits per un mandat de sis anys, està format per nou experts independents de països part del Conveni que actuen a títol personal,<sup>14</sup> elegits per la Reunió de les Parts a proposta dels Estats membres, signataris i organitzacions no-governamentals. Cal destacar que no és un òrgan que estigui en funcionament de forma permanent, sinó que es reuneix com a mínim un cop l'any de forma ordinària, moment en què tracta totes les qüestions que són de la seva competència. Tanmateix, en els últims anys també realitza reunions virtuals amb l'objectiu de reduir la feina de les reunions presencials.<sup>15</sup>

Per complir amb l'objectiu orgànic del Comitè, la Reunió de les Parts li va atribuir, mitjançant la Decisió I/7, un seguit de funcions: en primer lloc, s'encarrega d'examinar les submissions, remissions, comunicacions o peticions sobre compliment i implementació del Conveni; en segon lloc, prepara, a proposta de la Reunió de les Parts, informes sobre compliment i implementació de les disposicions del Conveni; en tercer lloc, guia, assessora i facilita el compliment efectiu mitjançant informes amb el contingut previst per l'art. 10.2 del Conveni; per últim, pot examinar qüestions relatives al incompliment del Conveni i, si ho considera apropiat dins del seu marc competencial, realitzar recomanacions a les Parts.<sup>16</sup>

Aquestes funcions es veuen reflectides a l'informe que el Comitè de Compliment ha d'enviar a la Reunió de les Parts prèviament a la celebració de cada reunió dels Estats membres. Aquest serveix per informar-les sobre les seves activitats, l'estat

<sup>9</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 210.

<sup>10</sup> Jerzy JENDROSKA, «*Aarhus Convention Compliance Committee...*», p. 301-303.

<sup>11</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 222.

<sup>12</sup> Per més informació sobre la seva composició del Comitè de Compliment i procés d'elecció dels membres, veure ECE, Annex to Decision I/7 on Review of Compliance, Addendum, Reports of the First Meeting of the parties (Lucca, 21-23 d'octubre de 2002), ECE/MP.PP/2/Add.8, p. 2.

<sup>13</sup> Antoni PIGRAU SOLÉ i Susana BORRÀS PENTINAT, «*Diez años del Convenio de Aarhus...*»p. 48.

<sup>14</sup> Eduardo SALAZAR ORTUÑO i Magda TÓTH NAGY, *La participación del público en la elaboración del derecho ambiental internacional: el Convenio de Aarhus*, p. 5.

<sup>15</sup> UNECE, *Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*, 4rt borrador, p. 17-18.

<sup>16</sup> UNECE, Annex to Decision I/7 on Review of Compliance, p. 3.

d'implementació de les decisions preses per les Parts en les reunions anteriors i per realitzar les recomanacions que consideri necessàries. A partir d'aquest document, i juntament amb els informes aportats per cada Membre en base a l'art. 10.2, la Reunió de les Parts decideix les mesures a prendre.<sup>17</sup>

### **1.1. Mesures de la Reunió de les Parts per assegurar el compliment**

Les mesures que pren la Reunió de les Parts varien depenent de la causa, grau i freqüència de l'incompliment.<sup>18</sup> En casos de comunicacions del públic, principalment fa recomanacions a la Part sobre mesures específiques per solucionar les controvèrsies

No obstant això, el fet que la Reunió de les Parts se celebri cada tres anys de forma ordinària pot implicar retards excessius en quant a la resolució de qüestions d'incompliment. Per evitar aquests inconvenients, el punt XI de la Decisió I/7 estableix que el Comitè de Compliment està habilitat per aplicar a la Part algunes de les mesures que son competència de la Reunió de les Parts.<sup>19</sup>

### **2. Procediment per examinar el compliment: la comunicació del públic**

La Decisió I/7 estableix cinc mecanismes de control del compliment del Conveni. D'aquests, ens centrem en l'únic que preveu la participació ciutadana: les comunicacions del públic.

El punt VI de l'annex de la Decisió I/7 regula les comunicacions davant del Comitè de Compliment per un o més membres del públic en referència al possible incompliment d'un membre del conveni. Es tracta d'un "instrument únic en l'àmbit del dret internacional"<sup>20</sup> que les persones físiques i jurídiques poden utilitzar quan considerin que una de les Parts està vulnerant les disposicions en matèria d'accés a la informació, participació pública i accés a la justícia en matèria de medi ambient<sup>21</sup>, i que "es basa en els principis de contradicció (comunicant contra Estat membre) i transparència (totes les comunicacions i la documentació del procediment es publiquen a la pàgina web del Conveni)".<sup>22</sup> El procediment va ser modificat per la Reunió de les Parts en la seva sisena sessió l'any 2017 a partir de l'informe del Comitè de Compliment.<sup>23</sup>

Tot i ser un mecanisme que es troba dins de l'òrbita del Comitè de Compliment, seguidament veurem que per la seva efectivitat és molt important la intervenció d'altres òrgans del Conveni, com ara la Secretaria de la UNECE<sup>24</sup> en la fase procedimental, i la Reunió de les Parts en la fase d'execució de les mesures previstes per fer complir les disposicions.

<sup>17</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 9-10.

<sup>18</sup> Per a més informació sobre totes les mesures que pot prendre la Reunió de les Parts, veure el punt XII de UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p.7 .

<sup>19</sup> Veure punt XI de ECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p.7 .

<sup>20</sup> Carmen PLAZA MARTÍN, «*La aplicación de las disposiciones...*», p. 46.

<sup>21</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 20.

<sup>22</sup> Carmen PLAZA MARTÍN, «*La aplicación de las disposiciones...*», p. 55.

<sup>23</sup> UNECE, Report of the Compliance Committee on procedural matters, Report of the Sixth Meeting of the parties (Budva, 11-13 de setembre de 2017), ECE/MP.PP/2017/31.

<sup>24</sup> 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, art. 12.c), i UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 217.



## 2.1. Legitimació activa i passiva

Les comunicacions poden ser presentades per qualsevol membre del públic. En virtut de l'art. 2.4 del Conveni, dins d'aquesta categoria s'hi inclou tota persona física o jurídica (incloses les ONG) de qualsevol Estat,<sup>25</sup> sense necessitat de ser nacional d'un membre del Conveni –en cas de persones físiques–, ni tenir-hi el domicili social –en cas de persones jurídiques–. En canvi, perquè el Comitè admeti la comunicació, l'Estat contra el qual s'adreça sí que ha d'haver ratificat el Conveni.<sup>26</sup> Aquesta acció converteix el comunicant en part activa en el procediment, és a dir, es persona com a acusació contra un Estat membre del Conveni, matís important en tant que el comunicant participa en les diferents fases procedimentals i el Comitè té en compte les seves alegacions, així com les de l'Estat membre, abans de resoldre. Per tant, no estem parlant d'una simple denúncia que deixa en mans del Comitè investigar els fets, sinó més aviat d'una demanda que persona el comunicant com a part del procediment.

Per altra banda, pot ser Part aquella que ha ratificat el Conveni com a mínim un any abans de la data en què es realitza la comunicació.<sup>27</sup> Això no obstant, l'Estat membre pot excloure's<sup>28</sup> del mecanisme de comunicació pública durant un període màxim de quatre anys si ho sol·licita dins del termini d'un any des que l'ha ratificat, denegant-se conseqüentment qualsevol comunicació referent a la Part en qüestió.<sup>29</sup>

## 2.2. Requisits de la comunicació

Tota comunicació que s'envii al Comitè de Compliment ha de complir amb una sèrie d'aspectes que en determinaran l'admissió preliminar.<sup>30</sup> El primer element que ha d'incloure és una descripció dels fets que es denuncien; és molt important que els descrigui d'una forma clara i concisa i que aporti la documentació que el comunicant consideri necessària per fonamentar la comunicació, tot i que s'ha d'evitar aquella documentació supèrflua i redundant que no ajudi a delimitar l'objecte. Per altra banda, els fets han de tenir una protecció en el Conveni, de manera que el comunicant ha de citar aquelles disposicions que considera vulnerades i indicar i adjuntar documentació que ho sustenti sempre que sigui possible. A més, ha d'indicar si la naturalesa de l'incompliment rau en que l'Estat membre ha vulnerat els drets d'accés a la informació, a la participació del públic o a la justícia per ser la normativa nacional contrària al tractat (vulneració normativa), o bé ha incomplert de forma general la implementació del Conveni a la legislació nacional (vulneració aplicativa).<sup>31</sup>

A partir del contingut d'una comunicació, es fa palès que és molt important la informació que s'aporta per fonamentar l'acusació. En aquest sentit, el Comitè de Compliment s'ha encarregat de remarcar la necessitat que la informació aportada sigui estrictament l'essencial, entre la qual destaca la legislació nacional relativa al cas

---

<sup>25</sup> Per Estat també s'entén qualsevol unió regional de territoris que sigui part del Conveni, com ara la Unió Europea.

<sup>26</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 41.

<sup>27</sup> Això no significa que no se li pugui reclamar res del que faci el primer any, sinó que a partir del segon any es podran presentar comunicacions sobre vulneracions realitzades el primer.

<sup>28</sup> Segons el manual de funcionament del Comitè de Compliment (p.42), la Part ha de comunicar-ho al Secretari General de la ONU i notificar-ho al dipositari del conveni en el termini màxim d'un any des de la seva ratificació.

<sup>29</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 4-5.

<sup>30</sup> Veure annex 1 d'aquest treball.

<sup>31</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 43.

concret, les decisions i els resultats d'altres procediments als quals s'hagi acudit per defensar els drets que es consideren vulnerats i la documentació intercanviada amb les autoritats de l'Estat membre respecte de l'objecte de la comunicació.

A part de la descripció de l'objecte de la comunicació, el comunicant ha d'especificar, per una banda, si ha acudit a mecanismes nacionals o internacionals per defensar els drets que considera vulnerats; no haver-ho fet no implica la inadmissió automàtica la comunicació. La Decisió I/7 preveu en el punt VI (Comunicacions del públic), paràgraf 22, la possibilitat que el Comitè pugui decidir no examinar el fons d'una comunicació, en qualsevol moment del procediment, quan consideri que el comunicant no ha acudit als procediments administratius i judicials nacionals habilitats per resoldre la controvèrsia. Es tracta doncs d'una decisió discrecional del Comitè mitjançant la qual pregunta al comunicant per què no ha exhaurit les vies internes pertinents i li demana que raoni per què hauria d'admetre la seva comunicació o, si ja ho ha fet, continuar considerant-la admissible. No obstant això, el Comitè pot no fer ús d'aquesta prerrogativa si suposa una dilació excessiva del procediment o si considera que els mecanismes interns disponibles no seran suficients ni efectius.<sup>32</sup> Per altra banda, el comunicant pot sol·licitar que certa informació sigui confidencial de cara a preservar la seva intimitat.

La comunicació s'ha de presentar preferiblement en una llengua oficial del Conveni, és a dir, anglès, francès o rus. Si s'envia en qualsevol de les dues últimes, la Secretaria les tradueix a l'anglès, tot i que això acostuma a suposar un alentiment del procediment. En cas que s'envii total o parcialment en una llengua diferent a l'anglès, el comunicant ha d'adjuntar una traducció, preferiblement en anglès i, a ser possible certificada.<sup>33</sup>

### **2.3. Durada del procediment**

Si hi ha algun aspecte del procediment de comunicació del públic que es pot considerar insuficientment desenvolupat de cara a complir amb l'objectiu de fer efectives les disposicions del Conveni, és el de la seva durada. Aquesta és una qüestió de gran importància en qualsevol mecanisme de garantia de drets, ja que d'ell en depèn en gran mesura que hi hagi una protecció efectiva de les parts. En el cas que ens ocupa, un procés excessivament llarg per resoldre una comunicació pot impedir al comunicant tenir la garantia que els drets protegits pel Conveni són respectats per l'ordenament jurídic nacional, esdevenint per tant un mecanisme ineficaç.

En aquest sentit, la Decisió I/7 és inconcreta a l'hora d'establir els terminis per realitzar les diferents fases del procediment, ja que només fixa un límit per la Part sobre la contestació de la comunicació un cop ha estat admesa. En quant al Comitè, només diu que haurà de respondre tan aviat com pugui,<sup>34</sup> fet que suposa una indeterminació que es pot traduir en una lentitud excessiva en la resolució de la comunicació. Això no obstant, les posteriors Reunions de les Parts i els informes periòdics del Comitè de

---

<sup>32</sup> Carmen PLAZA MARTÍN, «*La aplicación de las disposiciones...*», p. 55.

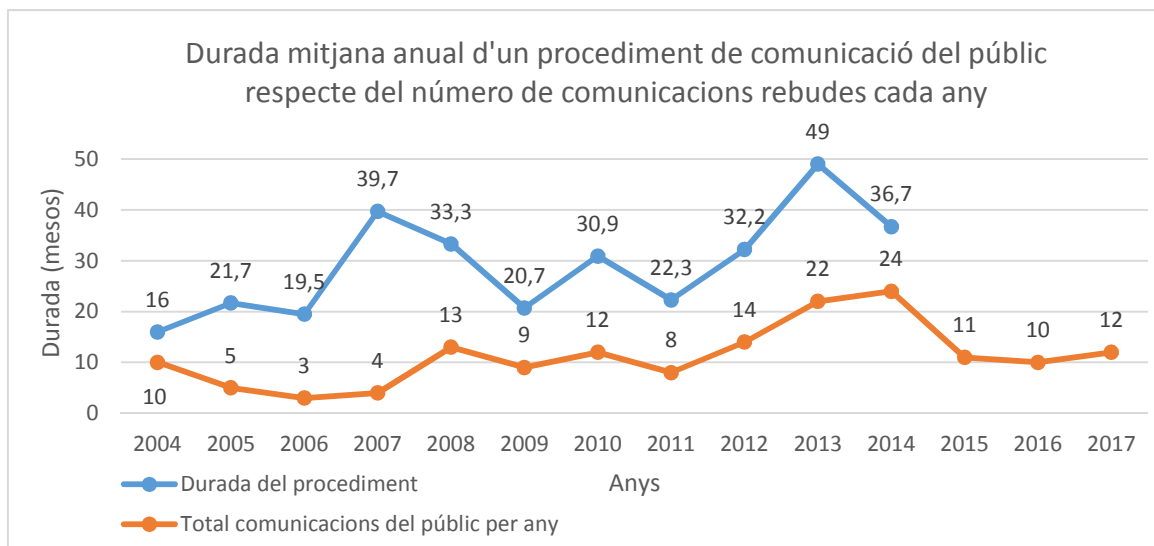
<sup>33</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 45.

<sup>34</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 5.

Compliment han acotat aquests terminis,<sup>35</sup> tot i que no n'han establert cap per a la resolució del Comitè.

A la pràctica, una comunicació pot trigar actualment uns tres anys a ser resolta pel Comitè. Aquest fet no només es deu a la falta de terminis més estrictes, sinó també a qüestions relatives a l'augment de comunicacions presentades i la falta de mitjans per resoldre-les en un termini raonable.<sup>36</sup> A més, per entendre la durada del procediment cal tenir també en compte que el Comitè no està reunit de forma permanent; actualment, degut a l'alt nombre de casos oberts, se celebren quatre reunions presencials anualment.<sup>37</sup> És en aquestes sessions on es tracten les comunicacions rebudes i les que estan en curs, i tot el que no es pugui resoldre en cada una d'elles queda posposat per la següent.

Tal i com mostra el gràfic, la durada tendeix a augmentar entre els anys 2004 i 2014, passant de terminis de resolució de poc més d'un any en l'inici de funcionament del Comitè, a superar els tres anys l'any 2014.<sup>38</sup> Si ho comparem amb el número de comunicacions rebudes anualment, veiem que hi ha una correspondència amb la durada; això demostra que l'augment de comunicacions alenteix la feina del Comitè.



Font: [www.unece.org](http://www.unece.org)

## 2.4. Publicitat i confidencialitat de la comunicació

El punt VIII de la Decisió I/7 estableix que per regla general tota informació que estigui en mans del Comitè de Compliment es publica a la seva pàgina web, fet que inclou tota la informació que conforma el procediment de comunicació del públic en les seves diferents fases, excepte aquelles dades sensibles de caràcter personal (adreça postal, número de telèfon...). Aquesta postura és lògica i coherent si tenim en compte que

<sup>35</sup> Veure UNECE, «*Report of the Compliance Committee on procedural matters...*», sobre les modificacions del procediment de comunicació.

<sup>36</sup> Veure apartat 3.6. d'aquest treball.

<sup>37</sup> UNECE, «*Report of the Compliance Committee on procedural matters...*», p. 4.

<sup>38</sup> Cal puntualitzar que la durada mitjana resultant de l'any 2014 s'ha calculat només sobre aquelles comunicacions resoltes pel Comitè de Compliment a data 18 de desembre de 2018. Per tant, la xifra de 36,7 mesos és provisional i marca en tot cas la durada mitjana mínima, ja que encara n'hi ha pendents de resolució. En el cas de les comunicacions tramitades entre 2015 i 2017, encara no se n'ha resolt cap.

l'accés a la informació en matèria mediambiental és un dels tres drets que vol fer efectiu el tractat i que, tal i com exposa CARMEN PLAZA, la transparència és inherent al procediment de comunicació del públic. Això no obstant, si el comunicant preveu que la interposició de la comunicació davant del Comitè de Compliment pot provocar-li un perjudici en forma de penalització, persecució o assetjament, pot demanar en la pròpia comunicació que tota o part de la informació sigui confidencial.<sup>39</sup> Si no ho fa, serà tota pública, ja que rarament és el Comitè qui adopta aquesta decisió de forma unilateral.<sup>40</sup>

### **3. Inici del procediment de comunicació del públic**

El procediment s'inicia a instància de part amb l'enviament de la comunicació per part dels membres del públic a la Secretaria, però dirigida al Comitè de Compliment, mitjançant preferentment un suport electrònic i en la forma i contingut establerts en el punt 2.2 i l'annex 1 d'aquest treball. Un cop rebuda, la Secretaria comprova si compleix les formalitats establertes per a ser presentada a la Presidència i Vicepresidència del Comitè. En cas de no complir-les, n'informa al comunicant perquè la reenvii en un format correcte.

Aproximadament cinc setmanes abans d'una reunió ordinària del Comitè, la Secretaria remet al President i Vicepresident totes les comunicacions rebudes i que compleixen els requisits formals per a la seva revisió. Aquests, per altra banda, revisen de nou les comunicacions per decidir quines estan ben preparades i poden ser presentades al Comitè de Compliment, el qual realitzarà una nova valoració respecte la seva admissibilitat abans d'entrar al fons de l'assumpte. En cas de fer-ne una valoració negativa, la Secretaria ho transmetrà al comunicant i l'instarà a tornar a presentar la comunicació en la forma correcta. En cap cas, la decisió de la Presidència i Vicepresidència de remetre una comunicació al Comitè implica que aquest hagi de considerar-la admissible.

#### **3.1. Determinació de l'admissibilitat per part del Comitè de Compliment**

En un termini màxim de tres setmanes abans de la reunió del Comitè de Compliment, la Secretaria informa a la Part sobre la presentació d'una comunicació respecte d'un possible incompliment del Conveni per part seva, i que en la propera reunió del Comitè s'analitzarà la seva admissibilitat en sessió pública en la qual podrà participar, mitjançant un representant, en persona o a través d'audio-conferència. A més, la comunicació en qüestió es penja a la web del Conveni.<sup>41</sup> Pel que fa al comunicant, la Secretaria també l'informa sobre la fase de valoració d'admissibilitat de la comunicació en sessió pública del Comitè, en la qual pot participar amb les mateixes garanties que la Part.<sup>42</sup>

La Decisió I/7 estableix en el paràgraf 20 del punt VI (Comunicacions del Públic), els criteris de determinació de l'admissibilitat segons els quals el Comitè pot decidir inadmetre una comunicació: i) la comunicació és anònima; ii) la comunicació suposa

<sup>39</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 6.

<sup>40</sup> En cas de demanar-ho, el comunicant ha d'enviar un document en el qual destaquï quina informació ha de ser confidencial, i un altre en què desenvolupi tota aquesta informació. A més, si vol que la seva identitat sigui confidencial, es recomana que nomeni un representant que actuï en nom seu.

<sup>41</sup> <http://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>

<sup>42</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 22.

un abús del dret a presentar-la; iii) la comunicació és manifestament inadmissible; i iv) la comunicació és incompatible amb les disposicions de la Decisió I/7 o del Conveni. A més, la comunicació ha d'estar fonamentada en informació corroborada.<sup>43</sup>

Tanmateix, també es comprèn la possibilitat que, encara que la comunicació compleixi amb els requisits d'admissibilitat establerts, no sigui admesa pel Comitè. En aquest cas, tant el Comitè com la Reunió de les Parts han confirmat que el rebuig de la comunicació rau en el fet que el seu objecte no s'emmarca dins de l'àmbit del tractat i, per tant, la fan incompatible amb la Decisió i el Conveni, tal i com preveu el paràgraf 20.d) de la Decisió<sup>44</sup>.

La fase de valoració de la comunicació per part del Comitè de Compliment es realitza quan aquest es reuneix i consta de dues sessions consecutives, una d'oberta al públic i una altra privada. Durant la sessió oberta, la Presidència permet tant a la Part com al comunicant fer una valoració sobre l'admissibilitat de la comunicació. A més, dona l'oportunitat als observadors d'aportar el seu punt de vista. En cap cas s'entra a valorar el contingut material de la comunicació<sup>45</sup>. Durant la sessió privada, el Comitè s'encarrega de determinar l'admissió o inadmissió de la comunicació, podent posposar la decisió fins la següent reunió si considera necessari obtenir més informació o si, per exemple, recomana exhaurir mecanismes nacionals que poden resoldre la controvèrsia.

En un termini màxim de dues setmanes després de la reunió, la Secretaria informa a la Part i al comunicant sobre l'admissió, inadmissió o ajornament.<sup>46</sup> En el primer supòsit, la Secretaria reenvia la comunicació a la Part, la qual disposarà d'un termini màxim de cinc mesos des de la data de notificació per respondre la comunicació (tot i que es remarca que ha de respondre tan aviat com sigui possible)<sup>47</sup> mitjançant explicacions i declaracions escrites. En cas que s'inadmeti, el comunicant serà informat del motiu que condueix a tal decisió i el cas es tancarà; la informació, però, continuarà disponible a la pàgina web.<sup>48</sup>

No obstant això, si el comunicant considera que el motiu d'inadmissió està fonamentat en un error manifest, pot sol·licitar una reconsideració al Comitè mitjançant una petició escrita enviada a la Secretaria del Conveni.<sup>49</sup> Aquest tràmit té un termini de cinc setmanes des de la notificació de la inadmissió. Un cop registrada a la Secretaria, la Part disposarà de tres setmanes per respondre-la. La decisió final del Comitè de Compliment tindrà en compte ambdós comentaris i la comunicarà durant la següent reunió. Aquesta decisió no admet recurs ni revisió.<sup>50</sup>

---

<sup>43</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 5.

<sup>44</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 22.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p.23.

<sup>46</sup> Sempre que el Comitè de Compliment entengui que una comunicació presentada és substancialment igual que una ja resolta anteriorment respecte del mateix Estat membre, pot admetre la comunicació iniciant un procediment sumari. Aquest es basa en què el Comitè li demana a la Part informació sobre els progressos realitzats respecte de les recomanacions fetes en anteriors comunicacions i prepara un informe que és enviat a la Reunió de les Parts. Per a més informació veure UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 25-26.

<sup>47</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 5.

<sup>48</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 24.

<sup>49</sup> La petició ha de tenir un màxim de 1.200 paraules en fulls mida A4.

<sup>50</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 24.

### 3.2. Resposta de la Part

Com ja s'ha mencionat, la Part ha de respondre en un termini màxim de cinc mesos des de la data de recepció de la comunicació, donant explicacions respecte del seu objecte i qualsevol altra qüestió que hagi plantejat el Comitè. Aquesta resposta pot incloure també al·legacions a l'admissió de la comunicació.

La resposta ha de ser enviada per correu electrònic a la Secretaria, la qual la remet al Comitè. Aquest, per la seva banda, analitza les possibles al·legacions fetes a l'admissió preliminar i, si les admet, pot suspendre-la. Aleshores ho notifica al comunicant perquè presenti nova informació que fonamenti l'admissió. En cas que no hi hagi al·legacions a l'admissió preliminar, o no les estimi, el Comitè pot demanar més informació a cada una de les parts i fixar una data en què es sotmetrà la comunicació a una audiència que tindrà lloc durant la següent reunió de l'òrgan.

En cas que la Part no contesti dins del termini de cinc mesos, el Comitè procedirà a analitzar igualment el fons de l'assumpte a partir de la informació que se li hagi presentat.<sup>51</sup>

### 3.3. L'audiència de les parts

Un cop admesa la comunicació i rebuda suficient informació,<sup>52</sup> el Comitè pot celebrar una sessió pública, si ho creu convenient, en què dona audiència a ambdues parts per tractar el fons de l'assumpte.<sup>53</sup> En tot cas, abans de decidir la sobre la celebració de l'audiència, ha de donar l'oportunitat de presentar observacions tant a les parts com a observadors respecte de si consideren necessari celebrar-la.<sup>54</sup>

En cas de celebrar-se tal audiència, la Secretaria convida les parts i observadors a participar-hi;<sup>55</sup> aquests podran presentar nova informació al Comitè fins a dues setmanes abans de l'acte públic. En funció dels recursos econòmics de cada part, es preveu donar suport financer a aquella que ho necessiti perquè pugui presentar-se a l'audiència assistida per un representant.

L'audiència comença amb una introducció a la discussió i presentació del cas i, seguidament, tant el comunicant com les parts procedeixen a declarar. Aleshores, el Comitè formula les preguntes pertinents i les parts responen, a la vegada que s'escolten els comentaris dels observadors. Finalment, l'audiència acaba amb una última exposició en què les parts presenten les seves conclusions i amb una possible sol·licitud de més informació per part del Comitè.<sup>56</sup>

### 3.4. Les conclusions

Tant si s'ha celebrat audiència com si no, el Comitè inicia la redacció d'un informe de conclusions a partir de la informació que hagi recopilat al llarg del procediment, podent

---

<sup>51</sup> Íbidem, p. 26.

<sup>52</sup> Respecte del tipus d'informació requerida i els mitjans per aconseguir-la, veure UNECE, *Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*, p. 31-33.

<sup>53</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 5.

<sup>54</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance*», p. 30.

<sup>55</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 6.

<sup>56</sup> Respecte del tipus d'informació requerida i els mitjans per aconseguir-la, veure UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 31.

demanar-ne més en qualsevol moment. Amb tot això, també té en compte altres factors com ara la causa i freqüència de l'incompliment.<sup>57</sup>

Les conclusions es redacten sempre en sessió privada.<sup>58</sup> Si el Comitè conclou que la Part ha incomplert el tractat, considera les mesures i recomanacions pertinents, les quals poden fer-se directament a la Part, o bé a través de la Reunió de les Parts. En el primer supòsit, tal i com resa el paràgraf 36 de la Decisió I/7, el Comitè consulta o pacta amb l'Estat membre la presa de mesures previstes pel paràgraf 37 del mateix text.<sup>59</sup>

Un cop redactades les conclusions, la Secretaria les envia a les parts per a que les valorin en un termini raonable de temps i presentin comentaris sobre les mateixes. Si aquests comentaris inclouen nova informació no aportada anteriorment quan va ser sol·licitada, no serà valorada pel Comitè, excepte en casos excepcionals en què ho cregui necessari. La versió final de l'informe de conclusions es publica a la pàgina web de la UNECE en anglès, francès i rus.<sup>60</sup>

### 3.5. Aplicació de les mesures adoptades

De l'art. 15 del tractat es desprèn que aquest òrgan no adopta mesures vinculants per les Parts, sinó que realitza recomanacions a la Reunió de les Parts i, en certs casos, directament als Estats membres. En tot cas, les seves opinions són interpretacions "oficials" del tractat.<sup>61</sup> Concretament, el Comitè de Compliment té dues vies no vinculants per aplicar les mesures que consideri pertinents. Pot enviar l'informe a la Reunió de les Parts perquè sigui aquesta, en la següent sessió, qui decideixi com fer complir el Conveni, o bé prendre les mesures directament dins del marc del paràgraf 36 de la Decisió I/7.

Si el Comitè opta per la primera via, o bé la Part es nega a acceptar recomanacions directes de l'òrgan,<sup>62</sup> el primer transmet directament les recomanacions i mesures a la Reunió de les Parts perquè decideixi sobre la seva adopció. Si la Reunió les estima, les comunica directament a la Part i li sol·licita que prepari informes de compliment que es valoraran a la següent Reunió de les Parts.

Si opta per la segona via, el Comitè, prèvia consulta a la Part, li facilita assistència respecte de la implementació del tractat o bé, previ acord, li planteja les mesures i recomanacions a tenir en compte.<sup>63</sup> Al seu torn, aquesta li haurà d'enviar informes dels progressos realitzats. A més, tant observadors com el comunicant poden aportar el seu punt de vista sobre els progressos. Tota aquesta informació és condensada en un informe que el Comitè presenta a la Reunió de les Parts a l'inici de cada sessió perquè en valori el progrés.<sup>64</sup>

---

<sup>57</sup> Íbidem, p. 35.

<sup>58</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 6.

<sup>59</sup> Íbidem, p. 6.

<sup>60</sup> <https://www.unece.org/env/pp/ccdocuments.html>

<sup>61</sup> Jerzy JENDROSKA, «*Aarhus Convention Compliance Committee...*», p. 302.

<sup>62</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 36.

<sup>63</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 7.

<sup>64</sup> UNECE, «*Guide to the Aarhus Convention Compliance...*», p. 36.

### 3.6. Efectivitat de les comunicacions. Durada, mitjans i compliment efectiu

Per valorar l'efectivitat de les comunicacions del públic s'han de tenir en compte aquells aspectes que la poden posar en perill, com ara la durada, els mitjans disponibles i el compliment efectiu de les mateixes.

Per començar, s'ha de tenir en compte tant el caràcter consensual, facultatiu, no conflictiu, no judicial i consultiu del mecanisme, com el seguiment que el Comitè i la Reunió de les Parts fan de cada comunicació al llarg de les respectives reunions. Aquestes característiques serveixen per apreciar que no estem davant d'un mecanisme que asseguri un compliment immediat, sinó progressiu. El referents més rellevants del seguiment són l'informe que el Comitè de Compliment presenta a cada Reunió de les Parts i el propi informe final de la Reunió de les Parts. En aquest cas, ens centrem en la sisena Reunió, celebrada el mes de setembre de 2017 i que tenia per objecte el control dels avenços produïts des de l'abril de 2014.<sup>65</sup>

Segons l'informe presentat pel Comitè de Compliment sobre el període 2014-2017, l'òrgan va concloure un total de 18 comunicacions i en 13 casos va considerar que s'havien incomplert les disposicions del Conveni.<sup>66</sup> El fet que en un període de tres anys es resolgui una xifra tan baixa de comunicacions porta a concloure que el mecanisme no està sent prou eficient, ja que en els últims tres períodes entre Reunions de les Parts se n'han admès 40 de mitjana en cada un.<sup>67</sup>

Si atenem a la informació publicada a la pàgina web del Conveni, la lentitud també es constata amb el fet que l'última comunicació resolta va ser presentada a finals de l'any 2014 i conllosa en la primera meitat del 2017, és a dir, amb gairebé dos anys i mig de diferència. Així mateix, a mes de novembre del 2018 encara no s'ha resolt cap comunicació registrada entre el 2015 i el 2017, i encara n'hi ha de pendents del 2014, de manera que actualment estem parlant de procediments amb una durada de tres o quatre anys. Aquestes dades contrasten amb les primeres comunicacions tractades pel Comitè l'any 2004, les quals van trigar entre un i dos anys a ser resoltes.<sup>68</sup>

La lentitud es pot deure a que falten mitjans per absorbir el volum de feina i a que cada procediment tarda massa a ser conllos. Per resoldre ambdós problemes, i degut a la necessitat de gestionar l'augment dels casos, el Comitè ha pres mesures al respecte. Per una banda, ha mantingut reunions ordinàries més llargues i n'ha celebrat també de virtuals.<sup>69</sup> Per altra, des del 2015 ha establert nous criteris formals i procedimentals més estrictes a l'hora de determinar l'admissibilitat prèvia, entre els quals es troba, per exemple, la limitació de pàgines i documentació a incloure en una comunicació.<sup>70</sup> Per últim, i al respecte del que s'exposa a l'apartat 2.3 d'aquest treball, la falta de terminis que vinculin al Comitè de Compliment per resoldre les comunicacions pot ser també un altre factor que allargui en excés el procediment de comunicació.

A part del que s'acaba d'exposar, és també essencial comprovar en quin grau compleixen els Estats membres les resolucions del Comitè de Compliment. Al no

<sup>65</sup> UNECE, «*Report of the Compliance Committee on procedural matters...*».

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 10-11.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>68</sup> <https://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>

<sup>69</sup> UNECE, «*Report of the Compliance Committee on procedural matters...*», p. 4-5.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 4-5.



tractar-se d'un mecanisme coactiu, la seva efectivitat pot quedar en entredit ja que, tot i existir la possibilitat de patir una suspensió dels drets com a membre,<sup>71</sup> la realitat és que el perjudici més probable que poden patir és el desprestigi davant de la comunitat internacional per incomplir un tractat de l'ONU; "en qualsevol cas, l'efecte didàctic i exemplar del fallo pronunciat és important (...) ja que té un efecte de descrèdit (...)" de la democràcia ambiental en el país infractor.<sup>72</sup> A tall d'exemple, l'informe final de la sisena Reunió de les Parts constata un incompliment parcial de gairebé totes les decisions sobre comunicacions aprovades a la cinquena Reunió de les Parts (any 2008),<sup>73</sup> fet que demostra que la implementació de les mesures previstes per les resolucions de les comunicacions és lenta i incompleta.

Això no obstant, també es pot veure l'incompliment parcial com un procés progressiu de compliment amb el tractat. Per tant, una de les claus de l'efectivitat d'aquest mecanisme, acceptant les seves virtuts i els seus defectes, és la realització d'un seguiment periòdic per part del Comitè, la col·laboració necessària de la Part mitjançant la presentació d'informes i, en última instància, el control del progrés realitzat a cada Reunió de les Parts. Aquí entra en joc la voluntat real dels Estats membres de legislar i actuar respectant el Conveni, la qual pot xocar amb les necessitats dels comunicants de fer efectius els seus drets.

En el cas d'Espanya, s'han resolt tres comunicacions a data 20 de desembre de 2018. Les dues primeres (ACCC/C/2008/24 i ACCC/C/2009/36) van ser presentades els anys 2008 i 2009 respectivament, i resoltes ambdues el 2011. Posteriorment, el seguiment dels progressos realitzats per l'Estat espanyol destaca un compliment parcial en la Reunió de les Parts l'any 2014, i posteriorment també en la reunió del 2017, instant l'Estat a fer els esforços necessaris per complir. Per altra banda, l'any 2014 es va presentar la comunicació ACCC/C/2014/99, la qual va ser resolta el 2017. En aquest cas, la Reunió de les Parts estima les consideracions del Comitè de Compliment i declara que els progressos fets per Espanya seran analitzats en la setena Reunió de les Parts, que s'ha de celebrar l'any 2020. Actualment queden encara tres comunicacions del públic contra l'Estat espanyol pendents de ser resoltes (una de 2014 i dues de 2017).<sup>74</sup>

Aquest fet constata la poca efectivitat inicial que tenen les resolucions de les comunicacions del públic, però com ja s'ha dit, la revisió periòdica dels progressos realitzats és un bon mètode per pressionar l'Estat membre incomplidor.

---

<sup>71</sup> UNECE, «*Annex to Decision I/7 on Review of Compliance...*», p. 7-8.

<sup>72</sup> Eduardo SALAZAR ORTUÑO i Magda TÓTH NAGY, «*La participación del público...*», p. 15.

<sup>73</sup> UNECE, «*Report of the Compliance Committee on procedural matters...*».

<sup>74</sup> <http://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>

## **CAPÍTOL 2. MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA PREVISTOS PEL DRET DE LA UNIÓ EUROPEA**

La Unió Europea va ratificar el Conveni d'Aarhus el 17 de febrer de 2005, però anteriorment ja havia adoptat directives<sup>75</sup> que pretenien incloure els dos primers pilars del tractat a l'ordenament jurídic comunitari.<sup>76</sup> Més recentment, han estat especialment rellevants les Directives 2010/75 i 2011/92 que derogaven la Directiva 2003/35, així com el Reglament CE1367/2006 relatiu a l'aplicació de les disposicions del Conveni d'Aarhus als organismes i institucions. Per tant, tant la Unió Europea, com els Estats membres (en virtut de l'art. 4 TUE) estan vinculats a aquest tractat internacional.<sup>77</sup>

A efectes de la matèria objecte d'aquest treball, adquireix especial importància l'aplicació de l'art. 9 del Conveni d'Aarhus, sobre accés a la justícia per garantir el dret a la participació pública en matèria de medi ambient en el marc de la Unió Europea. Primerament, és necessari distingir entre l'accés a la justícia als Estats membres i l'accés a la justícia a nivell comunitari; el sistema de protecció del dret comunitari és especialment restrictiu respecte de l'accés dels particulars al TJUE mitjançant el recurs d'incompliment (art. 263 TFUE), el qual es limita exclusivament als Estats membres i la Comissió.<sup>78</sup> Això comporta que els ciutadans hagin d'utilitzar vies indirectes davant d'institucions i òrgans comunitaris per defensar els drets que considerin vulnerats, fet que palesa que les vies d'accés a la justícia comunitària no s'adapten a les exigències del Conveni d'Aarhus.<sup>79</sup> Així doncs, els mecanismes de garantia del dret a la participació pública a nivell comunitari continuen estant en mans de les institucions comunitàries.

### **1. La Comissió Europea com a garant del dret comunitari**

La Comissió té entre les seves funcions principals la defensa l'interès general i exercir de guardiana dels tractats fundacionals de la UE, fet que li atorga la missió d'assegurar l'aplicació, execució i compliment efectiu del dret comunitari (art. 17.1 TUE).<sup>80</sup> Si creu que aquest ha estat vulnerat per un Estat membre, pot iniciar procediments d'infracció amb els quals insta l'incomplidor a prendre les mesures pertinents.

Els Estats membres han fracassat notòriament a l'hora d'implementar les directives ambientals a temps, ja que en el sector mediambiental hi ha pocs actors suficientment poderosos, a part de l'Estat, per incentivar el compliment. En aquest escenari, la ciutadania i les ONGs s'han trobat que defensar els drets previstos per la normativa comunitària als tribunals nacionals dels Estats membres comporta procediments excessivament llargs i costosos, de manera que recórrer a la Comissió és el principal

---

<sup>75</sup> Per una banda, la directiva 2003/4/EC del Parlament Europeu i el Consell, de 23 de gener de 2003, sobre l'accés del públic a la informació ambiental. Per l'altra, la Directiva 2003/35/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de maig de 2003, sobre la participació pública en plans i programes que modificava les Directives 85/337/CEE i 96/61/CE del Consell.

<sup>76</sup> Alfonso GONZÁLEZ BONDIA, *Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus (coord. por Antoni Pigrau i Soler), p. 98.

<sup>77</sup> Ludwig KRÄMER, *EU Environmental Law*, p. 400.

<sup>78</sup> Daniel SARMIENTO, *El Derecho de la Unión Europea*, p. 385.

<sup>79</sup> Alfonso GONZÁLEZ BONDIA, «Diez años del Convenio...», p.108.

<sup>80</sup> Comissió Europea, *Comunicaciones procedentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea (2017/C 18/02)*, p. 18/10.

mecanisme per la defensa dels drets mediambientals.<sup>81</sup> En virtut de les directives i reglaments que transposen el Conveni d'Aarhus a la legislació comunitària, la Comissió està habilitada per controlar el compliment efectiu, per part dels Estats, del dret de participació pública en assumptes mediambientals.

## **2. Mecanismes de garantia de la participació pública: la denúncia (o queixa) a la Comissió**

La Comissió té diferents mètodes per controlar la correcta aplicació de la normativa mediambiental comunitària en els ordenaments jurídics nacionals, però no disposa d'organismes o administracions d'inspecció que en puguin fer un seguiment efectiu.<sup>82</sup> Així doncs, reconeix que en aquest control és molt important la contribució dels ciutadans, empreses i societat civil mitjançant les denúncies d'incompliment del dret comunitari per part dels Estats membres;<sup>83</sup> en el cas de la normativa ambiental, l'única font que li permet conèixer a la pràctica l'incompliment són les queixes de la ciutadania.<sup>84</sup>

### **2.1. La denúncia**

Les queixes o denúncies promogudes per ciutadans o grups de particulars presentades davant de la Comissió són un mecanisme no regulat ni formalitzat pel dret comunitari que serveix per reportar "aquelles mesures (legals, reglamentàries o administratives), absència de mesures o pràctiques d'un Estat membre contràries al dret de la Unió".<sup>85</sup> Amb elles, la Comissió investiga la no transposició de directives dins del termini, la transposició incorrecta i les actuacions que es duen a terme de forma contrària a les directives i a la normativa interna de la UE.

Per entendre la seva funció com a mecanisme de garantia de la participació pública, s'ha de tenir en compte que la naturalesa jurídica de la denúncia comporta que qui la presenta no es persona com a part en el procediment. Per tant, la funció del denunciador és posar en coneixement de la instància pertinent, en aquest cas la Comissió Europea, una possible vulneració del dret comunitari; en el seu cas la denúncia pot comportar l'inici de l'anomenat procediment d'infracció si així ho estima la Comissió, fet rellevant de cara a entendre el rol del denunciador en el mateix.

#### **2.1.1. Qui pot registrar una denúncia i qui és el subjecte passiu**

La Comissió ha declarat que "tota persona podrà acusar un Estat membre presentant, gratuïtament, una denúncia a la Comissió", i que "el denunciador no ha de demostrar l'existència d'un interès a actuar, ni tampoc haurà de provar que la mesura, absència de mesura o pràctica que denuncia l'afecta principal i directament".<sup>86</sup> A la pràctica però, també en poden presentar les organitzacions ambientals (ONGs), partits polítics, administracions locals, parlaments europeus i fins i tot ministres de medi ambient dels

---

<sup>81</sup> Koen LENAERTS i José A. GUTIÉRREZ-FONS, *The General System of EU Environmental Law Enforcement*, Yearbook European Law, p. 4.

<sup>82</sup> Ludwig KRÄMER, «EU Environmental Law», p. 400-402.

<sup>83</sup> Comissió Europea, (2017/C 18/02), p. 18/10.

<sup>84</sup> Ludwig KRÄMER, *EU Enforcement of Environmental Laws: From Great Principles to Daily Practice – Improving Citizen Involvement*, p. 248.

<sup>85</sup> Comissió Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión, COM(2012) 154 final*, p. 4.

<sup>86</sup> Comissió Europea, *COM(2012) 154 final*, p. 4.

Estats membres.<sup>87</sup> Respecte del subjecte passiu, la denúncia només es pot presentar contra un Estat membre de la UE.

### 2.1.2. Requisits de la denúncia

Les queixes a la Comissió no requereixen formalitats especialment concretes. Poden ser presentades en nom propi o en representació d'un tercer, escrites en qualsevol llengua oficial de la UE, tot indicant tant aquelles dades que identifiquin la persona interessada a iniciar el procediment, com la informació que identifiqui l'Administració que el denunciant considera que ha vulnerat el dret comunitari, la qual només pot ser d'un Estat membre.

Seguidament s'han d'enumerar les mesures nacionals específiques que el denunciant considera que infringeixen la legislació de la UE i justificar per què es considera que en són contràries. Per altra banda, el denunciant ha d'indicar quines disposicions del cabal comunitari, o principis en què es basa la legislació de la UE, considera infringits. Es recomana que s'indiquin també els documents que poden servir de prova de la vulneració denunciada; aquesta informació no s'ha d'enviar amb la queixa, però pot ser sol·licitada per la Comissió al denunciant més endavant. També ha de reflectir si el denunciant ha emprès alguna acció davant de les instàncies pertinents de l'Estat membre per resoldre el problema, així com si s'ha posat en coneixement d'alguna altra institució europea.<sup>88</sup>

Cal destacar que la Comissió no instrueix cap queixa anònima o en la qual hi consti una direcció incompleta; que no faci referència explícita o implícita a un Estat membre al qual se li puguin atribuir mesures o pràctiques contràries al dret de la UE; que denunciï pràctiques d'una persona o entitat privada, excepte si en aquesta hi participen poders públics o aquests tinguin una actitud passiva al respecte; que no formuli una queixa; que formuli una queixa respecte de la qual ja existeix una posició clara, pública i reiterada de la Comissió; o que formuli queixes excloses de l'àmbit d'aplicació del dret comunitari.<sup>89</sup>

### 3. El procediment d'infracció

Previst als arts. 258 i 260 TFUE, el procediment d'infracció té l'objectiu d'esclarir els fets de la denúncia, permetre a l'Estat membre defensar-se i, en el seu cas, rectificar. En cas que no ho faci, preveu la intervenció del TJUE. Es divideix en dues fases consecutives, de les quals la segona és opcional i s'activa en funció de la primera. Un tret comú a les dues fases és que el denunciant no és part del procediment, de manera que no hi pot participar.

La primera fase, també anomenada precontenciosa, es regula a l'art. 258 TFUE. Té la finalitat d'investigar el possible incompliment i, en cas de confirmar-se, donar la possibilitat a l'Estat membre, mitjançant un dictamen motivat, de complir amb la normativa comunitària i evitar així la fase judicial.<sup>90</sup> Es caracteritza per l'existència d'un alt grau de discrecionalitat de la Comissió en tots els aspectes del procediment (per exemple, la decisió de procedir a incoar un procediment d'infracció, quan fer-ho i

<sup>87</sup> Ludwig KRÄMER, «EU Environmental Law», p. 403.

<sup>88</sup> [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/)

<sup>89</sup> Comissió Europea, COM(2012) 154 final, p. 5.

<sup>90</sup> Victoria ABELLÁN HONRUBIA, Blanca VILÀ COSTA i Andreu OLESTI RAYO, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, p. 77.

també respecte de la presentació d'un recurs davant del TJUE si aquest procediment es revela ineficaç), fet que normalment comporta la interferència d'interessos polítics i negociacions entre la institució i l'Estat en qüestió.<sup>91</sup> En aquest sentit, la Comissió té potestat per decidir si considera que hi ha hagut una infracció per part de l'Estat membre denunciat i, conseqüentment, per decidir iniciar un procediment o no.<sup>92</sup> En cas de no fer-ho, si bé no significa que l'Estat estigui complint, la negativa a intervenir per part de la Comissió provoca que "l'efecte pràctic de la inhibició sigui aquest".<sup>93</sup>

Pel que fa a la segona fase, anomenada contenciosa, es preveu als art. 258 TFUE i és conseqüència dels resultats obtinguts a la primera. Marcada també pel caràcter discrecional, es caracteritza per la potestat de la Comissió de presentar un recurs d'incompliment davant del TJUE si l'Estat membre no ha complert el dictamen sobre l'incompliment del dret comunitari emès en la fase precontenciosa.

Si l'Estat membre tampoc compleix la sentència del TJUE, en virtut de l'art. 260 TFUE la Comissió pot iniciar de nou un procediment d'infracció precontenciós i contenciós, conegut com a procediment en segona volta, en què demana al TJUE la imposició de multes econòmiques a l'Estat membre. No es tracta del mateix procediment que el previst a l'art. 258; en aquest cas, la Comissió només ha d'enviar un requeriment de compliment a l'Estat membre en el qual exposa quines disposicions ha vulnerat. Si aquest no respon o ho fa insuficientment, la Comissió pot acudir directament al TJUE sense recórrer a l'emissió d'un dictamen motivat.

### **3.1. La discrecionalitat basada en l'oportunitat com a element característic del procediment**

La pròpia Comissió s'ha encarregat de limitar la seva actuació en el marc del procediment d'infracció. En ús de la discrecionalitat de què disposa, dona prioritat a investigar aquelles infraccions que impedeixin la consecució dels grans objectius polítics de la UE o que puguin tenir un impacte sistèmic més enllà de l'Estat membre infractor, parant especial atenció a vulneracions provocades per transposicions incompletes o la no comunicació de les mateixes.<sup>94</sup> En canvi, descarta aquells assumptes que des d'un punt de vista polític consideri convenient arxivar o que puguin ser tractats satisfactòriament amb altres mecanismes nacionals o de la pròpia UE.<sup>95</sup>

L'habilitació que té la Comissió per decidir, en funció dels seus interessos polítics, quan iniciar procediments d'infracció, pot ser interpretada com una connotació d'oportunitat dins del marc de la discrecionalitat. Segons SÁNCHEZ MORÓN, hi ha certes qüestions no previstes per llei que governs i administracions públiques han de gestionar i que requereixen una resposta política o tècnica, diferent en cada cas i en cada moment, i que es resol a partir de circumstàncies d'oportunitat. Parlem de discrecionalitat política basada en circumstàncies d'oportunitat quan l'Administració o el govern (en aquest cas la Comissió), tenen un marge de decisió en funció de les conseqüències polítiques de la mateixa, inclosa la seva estimació subjectiva.<sup>96</sup> Els

<sup>91</sup> Koen LENAERTS i José A. GUTIÉRREZ-FONS, «*The General System...*», p. 4.

<sup>92</sup> Ludwig KRÄMER, «*EU Enforcement of Environmental Laws...*», p. 248.

<sup>93</sup> Araceli MANGAS MARTÍN i Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, p. 251.

<sup>94</sup> Koen LENAERTS i José A. GUTIÉRREZ-FONS, «*The General System...*», p. 3.

<sup>95</sup> Comissió Europea, (2017/C 18/02), p. 18/15.

<sup>96</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Derecho Administrativo. Parte General*, p. 94-95.

tribunals (en aquest cas el TJUE) no poden per regla general fiscalitzar jurisdiccionalment les decisions preses segons criteris d'oportunitat, ja que corresponen a la llibertat de decisió del poder polític, la qual no pot ser substituïda pel jutge;<sup>97</sup> si excepcionalment se sotmet a control, aquest ha de ser molt caut, ja que el fons de la decisió presa és intrínsecament polític.<sup>98</sup>

Així doncs, la Comissió no està obligada a iniciar cap procediment a partir d'una queixa de la ciutadania, ni tan sols quan efectivament pugui considerar que s'ha produït una vulneració del dret de la UE. En tot cas, si decideix iniciar-ne un, l'objectiu principal no és aconseguir un resultat pels casos concrets a què es refereixen les denúncies, sinó assegurar que l'ordenament jurídic de l'Estat membre en qüestió està completament en consonància amb el dret comunitari. Conseqüentment, per resoldre una situació individual, la Comissió recomana realitzar les accions pertinents davant de les instàncies i òrgans independents nacionals.<sup>99</sup> En tot cas, es compromet a donar resposta al denunciador sigui quin sigui el resultat de la seva denúncia.<sup>100</sup>

### **3.2. Durada del procediment d'infracció**

El TFUE no estableix cap termini que vinculi la Comissió en el marc del procediment d'infracció. Si bé és cert que la Comissió ha establert uns terminis teòrics per certes fases –no totes–, s'ha encarregat de cobrir-se les esquenes tot denotant que aquests límits són orientatius.<sup>101</sup> La causa principal és la discrecionalitat de què disposa la Comissió al llarg del procediment, tal i com s'analitzarà seguidament.

Actualment, el procediment té una durada d'entre quatre i sis anys des del requeriment que envia la Comissió a l'Estat membre fins a una hipotètica sentència del TJUE en cas de ser necessari arribar recórrer a ell.<sup>102</sup>

### **3.3. Fase precontenciosa. La presentació de la queixa a la Comissió Europea i possible inici del procediment**

La Comissió pot iniciar un procediment d'ofici o a instància de part a partir d'una denúncia. En aquest segon cas, el denunciador envia la queixa per escrit via correu postal<sup>103</sup>, fax o correu electrònic<sup>104</sup> a la seu de la Comissió a Brussel·les, o bé mitjançant el formulari interactiu de denúncia disponible a la seva pàgina web.<sup>105</sup> Alternativament, pot presentar-la a qualsevol oficina de representació de la Comissió als Estats membres. Aleshores s'inscriu en un Registre de la Comissió i, en un termini màxim de quinze dies hàbils des de la recepció, la Comissió notificarà al denunciador l'acusament de recepció. En aquest punt cal remarcar la ja comentada discrecionalitat absoluta de la Comissió a l'hora de determinar si l'accepta o no; en cas negatiu, ho

<sup>97</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)*, p. 179.

<sup>98</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «*Derecho Administrativo...*», p. 94-95.

<sup>99</sup> [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/)

<sup>100</sup> Araceli MANGAS MARTÍN i Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, «*Instituciones y Derecho...*», p. 251.

<sup>101</sup> En la comunicació COM (2012) 154 de la Comissió al Consell i al Parlament Europeu, s'utilitza el terme "normalment" quan parla de terminis.

<sup>102</sup> Koen LENAERTS i José A. GUTIÉRREZ-FONS, «*The General System...*», p. 4.

<sup>103</sup> Dirigides a la Secretaria General de la Comissió, adreça postal "1049 Brussel·les, Bèlgica".

<sup>104</sup> Enviar a [SG-PLAINTES@ec.europa.eu](mailto:SG-PLAINTES@ec.europa.eu).

<sup>105</sup> [https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_es/index.html](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_es/index.html)

notifica al denunciant.<sup>106</sup> Per tant, la denúncia no inicia el procediment, sinó que és decisió de la Comissió.

### 3.3.1. Instrucció del procediment

La Comissió no es troba subjecta a un termini per decidir sobre l'admissió o inadmissió. Si es decanta per la primera opció, inicia la fase d'instrucció en què realitza investigacions sobre l'objecte de la queixa amb els mitjans de què disposa i, a priori, informa per escrit al denunciant sobre cada fase del procediment. Aquesta fase té una durada màxima d'un any a partir del registre de la queixa i, en cas de superar-lo, li comunicarà al denunciant per escrit a petició d'aquest. Cal destacar que des del moment en què s'incoa un procediment a instància d'un ciutadà, aquest "pot sol·licitar, en qualsevol moment del procediment exposar o precisar in situ i fent-se càrrec dels costos que això generi, els elements d'una denúncia a la Comissió".<sup>107</sup>

En cas de decidir l'arxiu de la queixa, la Comissió n'informarà al denunciant i li permetrà formular observacions en un termini de quatre setmanes. Si aquest no respon o són desestimades, s'arxivarà definitivament el cas. Si són estimades, continuarà la instrucció.<sup>108</sup>

### 3.3.2. Incoació del procediment d'infracció

Acabada la instrucció, la Comissió decideix discrecionalment si incoa o arxiva el procediment d'infracció. En cas que consideri que l'Estat membre denunciat ha incomplert les seves obligacions respecte de la Unió li envia un requeriment en el qual comunica l'incompliment tot precisant quines són les infraccions realitzades i li dona un termini, normalment de dos mesos, perquè respongui o rectifiqui la conducta,<sup>109</sup> tot i que a la pràctica la Comissió analitza els procediments d'infracció un cop cada sis mesos, de manera que l'Estat té molt més temps per contestar.<sup>110</sup>

Si l'Estat no contesta o ho fa insuficientment, la Comissió emet un dictamen motivat amb el qual l'insta a adoptar les mesures necessàries per acabar amb l'incompliment en un termini determinat, normalment de dos mesos.<sup>111</sup> Aquest dictamen, que es publica a la web de la Comissió en un termini d'una setmana des de la seva adopció, ha d'incloure les observacions sobre incompliment del dret comunitari realitzades en el requeriment enviat anteriorment a l'Estat i les observacions que aquest hagi pogut presentar. La forma amb què l'elabori la Comissió cobra molta importància ja que, en cas que l'Estat no el compleixi i la Comissió decideixi presentar un recurs per incompliment, l'objecte d'aquest queda limitat a allò exposat al dictamen. És també molt important apreciar de forma clara si l'Estat compleix dins del termini, ja que si ho fa un cop s'ha consumit i la Comissió decideix acudir al TJUE, aquest analitzarà els fet fins al final del termini, de manera que un compliment posterior no es tindrà en compte.<sup>112</sup> En cas de decidir no presentar recurs contenciós, n'ha d'informar al

<sup>106</sup> Comissió Europea, *COM(2012) 154 final*, p. 5.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>108</sup> Comissió Europea, *Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, COM(2012) 154 final*, p. 7.

<sup>109</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en)

<sup>110</sup> Ludwig KRÄMER, «*EU Environmental Law*», p. 407.

<sup>111</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en)

<sup>112</sup> Araceli MANGAS MARTÍN i Diego J. LINÁN NOGUERAS, «*Instituciones y Derecho...*», p. 252-253.

denunciant, tot i que aquest no pot fer res al respecte per evitar l'arxivament del procediment.

### 3.4. Fase contenciosa. El recurs per incompliment davant del TJUE

En cas que, un cop transcorregut el termini, l'Estat no hagi complert amb el dictamen motivat, la Comissió tanca la primera fase, la qual "pot durar setmanes, mesos o anys",<sup>113</sup> aleshores pot iniciar<sup>114</sup> la segona fase del procediment mitjançant el recurs per incompliment davant del TJUE previst per l'art. 258 TFUE, el qual es fonamentarà en el requeriment de la Comissió, la possible contestació de l'Estat i el dictamen final de la institució comunitària; aquesta informació generada al llarg del procediment d'infracció no té reconeguda un dret d'accés per part del públic.<sup>115</sup> El TFUE no estableix cap termini de prescripció de l'acció per part de la Comissió, fet que denota novament la discrecionalitat de què gaudeix, en aquest cas respecte del moment en què planteja el recurs.<sup>116</sup> En aquesta fase el públic ja no hi té la més mínima incidència, ja que la decisió d'obrir la fase contenciosa és exclusivament de la Comissió,<sup>117</sup> per tant, el procediment queda limitat a la Comissió i els Estats.

La sentència del TJUE, de naturalesa declarativa, és vinculant i té efectes de cosa jutjada, però no té efecte sobre els drets del denunciador ja que no anul·la mesures nacionals que infringeixen el dret comunitari, ni es pronuncia sobre les que s'han de prendre.<sup>118</sup> Únicament constata l'existència de la vulneració del dret de la Unió per part d'un estat membre, sense anular cap acte realitzat per l'estat; precisament és aquest qui té la responsabilitat de fer complir la sentència del TJUE mitjançant els mecanismes previstos en el seu ordenament jurídic.<sup>119</sup> En el supòsit de l'art. 260.3 TFUE, pot imposar multes econòmiques instades per la Comissió sense necessitat d'esperar a la segona volta del procediment.<sup>120</sup>

Tot i això, és possible que l'Estat membre tampoc compleixi les resolucions del TJUE. En aquest cas, en virtut de l'art. 260 TFUE, la Comissió pot iniciar l'anomenat procediment en segona volta, el qual no és objecte d'estudi en aquest treball degut a que no preveu la participació del públic.<sup>121</sup>

---

<sup>113</sup> Victoria ABELLÁN HONRUBIA, Blanca VILÀ COSTA i Andreu OLESTI RAYO, «*Lecciones de Derecho...*», p. 183.

<sup>114</sup> La desatenció del dictamen no està vinculada automàticament a la presentació d'un recurs en fase contenciosa.

<sup>115</sup> Araceli MANGAS MARTÍN i Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, «*Instituciones y Derecho...*», p. 252-253.

<sup>116</sup> Segons Koen Lenaerts i José A. Gutiérrez-Fons, La discrecionalitat de la Comissió a l'hora de decidir presentar el recurs al TJUE es fonamenta en que ha de valorar durant quant de temps més pot permetre que es mantingui l'incompliment, tot tenint en compte quant de temps necessita l'Estat membre per prendre mesures diplomàtiques i polítiques efectives de cara a complir amb la normativa. Per regla general dóna temps suficient per evitar iniciar la fase contenciosa.

<sup>117</sup> Daniel SARMIENTO, «*El Derecho de la Unión Europea*», p. 387.

<sup>118</sup> Ludwig KRÄMER, «*EU Environmental Law*», p. 408.

<sup>119</sup> Daniel SARMIENTO, «*El Derecho de la Unión Europea*», p. 391.

<sup>120</sup> Koen LENAERTS i José A. GUTIÉRREZ-FONS, «*The General System...*», p. 5.

<sup>121</sup> Per informació sobre aquesta fase del procediment, veure Koen KRÄMER, «*EU Enforcement of Environmental Laws...*», p. 408.



### 3.5. Efectivitat de la queixa a la Comissió i del procediment d'infracció. Rol del denunciador i discrecionalitat de la Comissió

L'explicació del procediment de queixa a la Comissió denota una gestió del cas molt individualista i exclusivista pròpia dels mecanismes internacionals de resolució de conflictes en què només hi ha relacions entre organismes internacionals i Estats, quedant-ne pràcticament exclosa la ciutadania. Això es palesa amb el fet que el ciutadà té una mera funció de denunciador que no el converteix en part del procediment; des de l'acceptació de la denúncia, la Comissió realitza les investigacions pel seu compte sense informar-ne suficientment al denunciador, ni deixant-lo participar,<sup>122</sup> tot emparant-se en un secretisme que justifica amb la necessitat que les negociacions amb l'Estat membre incomplidor es basin en una confiança mútua basada en la confidencialitat.<sup>123</sup> Aquests aspectes denoten la funció residual del denunciador, les queixes del qual queden a mercè de la voluntat de la Comissió.

La discrecionalitat sistèmica de la Comissió al llarg del procediment també suposa un fre a l'efectivitat de les denúncies presentades per la ciutadania. El fet que pugui decidir sense seguir unes directrius concretes i objectives quins casos són investigats,<sup>124</sup> quan s'inicia qualsevol de les fases del procediment (precontenciosa i el recurs d'incompliment) i quant dura, quina informació referida a incompliments dels Estats membres es fa pública, o la poca i difusa informació que dona al denunciador al llarg del procediment suposa deixar les queixes de la ciutadania en mans de criteris subjectius i denota un caràcter opac del procediment.

Aquesta discrecionalitat està facilitada per la falta de regulació d'un procediment de denúncia de vulneració del dret de la UE. Aquest fet condueix a l'assumpció que la Comissió actua en funció d'interessos polítics i, el que és més important, que vol mantenir aquest espai mancat de normativa que fiscalitzi la seva actuació.<sup>125</sup> Així queda reflectit en la Comunicació 2017/C 18/02, en la qual la Comissió defensa els beneficis de la discrecionalitat en tant "sigui utilitzada de forma estratègica per concentrar els seus esforços de forma prioritària en aquelles infraccions del Dret de la UE que afecten els interessos de ciutadans i empreses"<sup>126</sup> (de fet, encara ara s'oposa a la creació d'un mecanisme de denúncies específic per incompliment dels Estats membres del dret mediambiental comunitari, fet que sembla indicar que vol mantenir la discrecionalitat i autonomia en la gestió de les denúncies ciutadanes).<sup>127</sup> Per contra, la Comissió ha insistit, mitjançant comunicacions, a millorar els sistemes de tramitació de denúncies de la ciutadania davant dels Estats, sens perjudici de presentar-li queixes, però reduint la frustració d'haver de recórrer a les institucions europees per falta de solucions a nivell nacional.<sup>128</sup> Al respecte, cal tenir en compte que les comunicacions són interpretatives; la Comissió explica la seva posició sobre una qüestió determinada

---

<sup>122</sup> Tot i que la Comunicació COM(2012) 154 de la Comissió declara que el denunciador pot ser interpellat i que fins i tot pot demanar participar per concretar els elements de la denúncia en qualsevol moment del procediment, en opinió de KRÄMER, en procediments d'infracció de normativa comunitària ambiental no celebren audiències ni es pren declaració a ningú, ni tan sols al denunciador.

<sup>123</sup> Ludwig KRÄMER, «EU Enforcement of Environmental Laws...», p. 248.

<sup>124</sup> El TJUE ha rebutjat qualsevol intent d'obligar la Comissió a instruir o arxivar un procediment d'infracció.

<sup>125</sup> Ludwig KRÄMER, «EU Enforcement of Environmental Laws...», p. 249.

<sup>126</sup> Comissió Europea, (2017/C 18/02), p. 18/14.

<sup>127</sup> Ludwig KRÄMER, «EU Enforcement of Environmental Laws...», p. 249.

<sup>128</sup> Comissió Europea, Comunicació COM(2012) 95 final, p. 7.

del dret de la UE amb la intenció d'influir en el comportament dels interessats,<sup>129</sup> però no els vincula jurídicament).<sup>130</sup>

Tot i assumir que la Comissió actua seguint interessos polítics als quals possiblement no els interessa l'existència d'un sistema efectiu de control de la vulneració del dret comunitari ambiental, no deixa de ser contradictori que en la Comunicació 2017/C 18/02 la pròpia institució reconegui que centra els seus esforços a perseguir els grans objectius polítics de la UE o que puguin tenir un impacte negatiu en altres Estats membres quan, a la pràctica, la participació del públic en matèria de medi ambient es troba certament desamparada a nivell europeu. Convé tenir en compte que la UE reconeix des de l'any 1985 que la protecció del medi ambient és un interès general (així ha estat confirmat pel TJUE en diferents ocasions) i que està previst pel Títol XX TFUE i art. 3.2 TUE. Al seu torn, el dret a la participació pública està previst en diversos articles de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea de l'any 2000 (dret al sufragi actiu i passiu en eleccions al Parlament Europeu i en eleccions municipals, el dret a una bona administració unit al dret a accedir a l'expedient que afecta l'interessat o el dret a l'accés a documents de la Unió)<sup>131</sup> i per l'art. 10.3 TUE. Per tant, una qüestió d'interès general com el medi ambient i la participació pública com a mitjà de protecció no hauria de ser tractada exclusivament per administracions nacionals i comunitàries sinó que, degut a la seva rellevància, hauria de permetre un control major per part dels ciutadans, ja que al cap i a la fi són els que tenen un interès en defensa del medi ambient.<sup>132</sup>

Totes aquestes qüestions relatives a l'efectivitat del procediment porten a la conclusió que la UE no està protegint suficientment la participació del públic. El medi ambient no rep la suficient protecció per part de les institucions comunitàries, ja que un possible incompliment només serà tractat entre la Comissió i l'Estat membre en qüestió, impedit un debat públic i una participació efectiva de la ciutadania de la UE.<sup>133</sup>

En aquest sentit és molt important la necessitat de dotar la ciutadania i organitzacions internacionals d'un dret efectiu d'accés a la justícia comunitària en temes de medi ambient, ja que la interpretació actual és excessivament restrictiva, fet que comporta la vulneració dels apartats 2 i 3 de l'art. 9 del Conveni d'Aarhus respecte l'establiment de recursos tant judicials com previs.

#### **4. La petició davant del Parlament Europeu**

Alternativament a la presentació de denúncies a la Comissió Europea, el Parlament Europeu també ofereix un mecanisme adreçat a garantir el dret de participació pública en matèria de medi ambient.

---

<sup>129</sup> Miguel GARDEÑES SANTIAGO, *Las comunicaciones interpretativas de la Comisión: concepto y valor normativo*, p. 933-935.

<sup>130</sup> Juan Antonio PÉREZ RIVARÉS, *Los efectos jurídicos de las directrices de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado*, p. 5.

<sup>131</sup> Mònica LÓPEZ ESCARDÍVOL, *Procediments administratius ambientals: participació pública i eficàcia*, p. 7.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p.249.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 249.

#### **4.1. Qui pot presentar una petició i on fer-ho**

Conforme els arts. 227 i 24 TFUE, qualsevol ciutadà de la Unió, o qualsevol persona física o jurídica que resideixi o tingui domicili social en un Estat membre, té dret a presentar peticions al Parlament Europeu. No obstant això, també en poden presentar aquelles persones físiques o jurídiques que no siguin ciutadans de la UE ni hi tinguin residència o domicili, tot i que reben un tracte diferenciat.

Les peticions poden ser presentades de forma individual o col·lectiva i han d'afectar directament al peticionari, ja que es busca evitar que es presentin peticions sobre qüestions generals internes dels estats membres amb l'únic objectiu de fer-ne ressò.<sup>134</sup> La peticions s'envien per correu postal a la seu del Parlament Europeu<sup>135</sup> o a través del Portal de Peticions que es troba a la web de la institució.

#### **4.2. Requisits**

Les peticions han de mencionar el nom i domicili del peticionari, així com definir clarament l'objecte de la mateixa. Han d'estar escrites en qualsevol llengua oficial de la UE, tot i que la Mesa del Parlament pot decidir acceptar-ne en altres idiomes sempre que siguin considerats oficials pels ordenaments constitucionals dels Estats membres de què es tractin.<sup>136</sup>

#### **4.3. Admissió a tràmit**

Seguidament s'introdueixen a un registre accessible al públic per a una posterior valoració sobre la seva admissió a tràmit. En cas afirmatiu, el registre les envia a la Comissió Parlamentària de Peticions, la qual les estudia i pot celebrar audiències o vistes, sol·licitar documents i accedir a serveis de la Comissió Europea per adoptar un criteri determinat sobre la qüestió. En cas negatiu, són arxivades i se n'informarà motivadament al peticionari.<sup>137</sup> Si la Comissió de Peticions no es posa d'acord respecte la seva admissió, són declarades admissibles si així ho demana una tercera part dels membres. Aquelles peticions presentades per persones físiques o jurídiques que no siguin ciutadanes de la UE ni tinguin residència o domicili social en un Estat membre es registraran per separat.<sup>138</sup>

Un cop inscrites al registre, les peticions passen a ser un document públic en ares de la transparència del Parlament, però certa informació personal serà considerada confidencial si així es sol·licita.

#### **4.4. Examen de la petició**

Les peticions admeses a tràmit són estudiades per la Comissió de Peticions en una reunió o per escrit. En el primer supòsit, el peticionari pot participar tant a petició pròpia o de l'òrgan rector del procediment. A part, també es preveuen visites d'informació als Estats membres mitjançant les quals la comissió forma el seu criteri de cara a emetre un veredicte. El Reglament del Parlament preveu l'assistència i la participació de la Comissió Europea en aquest examen.

---

<sup>134</sup> Araceli MANGAS MARTÍN i Diego J. LIÑÁN NOGUERAS, «Instituciones y Derecho...», p. 165.

<sup>135</sup> Enviar a "President de la Comissió de Peticions – Parlament Europeu", B-1047 Brussel·les.

<sup>136</sup> Art. 215 del Reglament Intern del Parlament Europeu.

<sup>137</sup> Íbidem.

<sup>138</sup> Art. 216 del Reglament Intern del Parlament Europeu.

La comissió pot decidir presentar una proposta de resolució de la petició al Ple per ser votada. El termini màxim per se tractada en la sessió pertinent és de vuit setmanes des de l'aprovació de la proposta i se sotmet a una votació única. Per altra banda, també pot decidir elaborar un informe en què examini l'aplicació o interpretació del Dret de la UE relacionat amb l'objecte de la petició.

En el seu cas, la comissió pot sol·licitar al president del Parlament que remeti les seves opinions o recomanacions a la Comissió Europea, Consell o autoritat de l'Estat membre perquè actuïn al respecte o responguin.

Un cop finalitzat l'examen, es dona per conclòs el procediment i s'informa de forma motivada als peticionaris de totes les mesures adoptades. Tota la informació que conforma el procediment és publicada a la web del Parlament Europeu. Si la comissió rep noves dades d'una petició conclosa i els peticionaris o sol·liciten, aquesta podrà reobrir-se.<sup>139</sup>

#### **4.5. Efectivitat de la petició**

Tot i que l'art. 14 TUE atribueix al Parlament Europeu la tasca d'exercir funcions de control polític que podria habilitar-lo perfectament per controlar si la legislació que ha aprovat juntament amb el Consell és aplicada,<sup>140</sup> a la pràctica el Parlament Europeu no compleix cap funció rellevant en el control de compliment del dret mediambiental comunitari. Quan rep una petició ciutadana, el més probable és que no l'analitzin les seves comissions especialitzades, sinó que es remeti a la Comissió perquè les tracti ella en tant que és l'interlocutor principal amb els Estats membres<sup>141</sup>.

Per reconduir aquesta situació es podrien posar en marxa diverses mesures. Per una banda, seria convenient incrementar el rol del Parlament Europeu en la funció de control de l'aplicació del dret comunitari i, per tant, del dret mediambiental. En aquest sentit el Parlament hauria d'organitzar reunions regulars del seu Comitè de Medi Ambient per analitzar la implementació de les directives mediambientals en presència de la Comissió. Per altra banda, hauria d'utilitzar les peticions rebudes en matèria de medi ambient com a pretext per analitzar directament si s'ha respectat el dret comunitari en aquell cas en concret. Una altra opció seria que sol·licités a la Comissió Europea l'elaboració d'una proposta normativa de procediment de denúncia ciutadana tot i que, com ja s'ha dit més amunt, no és una opció vista amb bons ulls per aquesta.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> Íbidem.

<sup>140</sup> Ludwig KRÄMER, «EU Enforcement of Environmental Laws...», p. 249.

<sup>141</sup> Íbidem, p. 250.

<sup>142</sup> Íbidem, p. 252.

### **CAPÍTOL 3. MECANISMES DE GARANTIA DE LA PARTICIPACIÓ PÚBLICA PREVISTOS PER L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL**

Els drets a la participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient reconeguts pel Conveni d'Aarhus vinculen també l'Estat espanyol; el 25 de juny de l'any 1998 Espanya va signar Conveni d'Aarhus, el qual va ser ratificat el 29 de desembre de 2004. Per incorporar el tractat a l'ordenament jurídic nacional es va aprovar la Llei 27/2006 de 18 de juliol sobre l'accés a la informació, la participació pública i l'accés a la justícia en matèria de medi ambient,<sup>143</sup> la qual menciona els mecanismes legals que poden ser utilitzats per la ciutadania per defensar els seus drets participatius dins de l'ordenament jurídic espanyol.

#### **1. El paper central de la tutela administrativa i judicial per garantir la participació pública en temes ambientals**

##### **1.1. Exigències del Conveni d'Aarhus**

L'art. 9 del Conveni d'Aarhus fa referència a l'obligació dels Estats membres del Conveni d'establir els procediments judicials adequats per protegir els pilars d'accés a la informació i de participació del públic en matèria de medi ambient,<sup>144</sup> i deixa oberta la possibilitat d'establir recursos administratius previs així com altres tipus de mecanismes davant d'òrgans imparcials.<sup>145</sup> En aquest sentit, estableix tres tipus de recursos: un per la tutela del dret d'accés a la informació ambiental (art. 9.1), un altre per impugnar qualsevol decisió acció o omissió administrativa (art.9.2) i, finalment, un recurs per aplicar el dret ambiental davant de particulars o d'autoritats públiques (art. 9.3). Tots tres han de reunir una sèrie de requisits previstos en els apartats 4 i 5 amb l'objectiu d'assegurar-ne l'efectivitat: han de ser suficients i efectius, objectius, equitatius i ràpids, sense que tinguin un cost prohibitiu i que redueixin els obstacles financers o d'altres tipus que dificultin l'accés a la justícia.

El recurs que més s'adequa a la protecció del dret a la participació pública és el previst a l'art. 9.2 i 9.3. L'art. 9.2 és un recurs revisor de decisions, actes i omissions de l'Administració que serveix per garantir els drets de participació del públic en un procediment i per impugnar la legalitat material. De cara a la protecció del dret a la participació pública és el més rellevant dels tres esmentats, ja que la pretensió és una rectificació de l'activitat de l'Administració perquè actuï com la llei li mana. Està previst principalment per supòsits de l'art. 6 del Conveni, tot i que els arts. 7 i 8 també hi poden tenir cabuda.<sup>146</sup> Com a mínim, ha de tenir accés a aquest recurs judicial el públic interessat, és a dir, aquell que segons l'art. 2.5 del Conveni "resulta o pot resultar afectat per les decisions adoptades en matèria mediambiental o que té un interès a invocar en la presa de decisions", i qui invoqui la lesió d'un dret. En tot cas, s'han d'entendre incloses com a públic interessat les ONGs que compleixin aquest

---

<sup>143</sup> Neus OLIVERAS I JANÉ i Laura ROMÁN MARTÍN, *El encaje de la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en el sistema constitucional de Reparto de competencias, Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus* (coord. por Antoni Pigrau i Soler), p. 152.

<sup>144</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 190.

<sup>145</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, *Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales, Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus* (coord. por Antoni Pigrau i Soler), p. 361.

<sup>146</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 193.

requisit.<sup>147</sup> Aquest recurs es pot interposar davant d'un òrgan judicial o altres òrgans independents i imparcials previstos per la llei. Així mateix, l'article preveu l'establiment de procediments davant de l'Administració que puguin resoldre el cas abans d'utilitzar la via jurisdiccional.

Pel que fa a l'art. 9.3, es tracta d'un recurs que serveix per fer aplicar la legislació ambiental, tant si la vulneració la realitza l'Administració, com si ho fa un particular. Estableix que qualsevol membre del públic pot recórrer a instàncies administratives o judicials.<sup>148</sup> Aquest recurs permet que qualsevol membre del públic pugui demandar una persona, pública o privada, per vulneració de la normativa mediambiental. En el cas d'Espanya, aquesta disposició reconeix l'acció popular en defensa del medi ambient.<sup>149</sup>

## 1.2. Context constitucional i legislatiu espanyol

L'accés a la justícia per part de la ciutadania per assegurar el respecte al dret de participació pública en matèria mediambiental és el mitjà més important per garantir-ne el compliment;<sup>150</sup> en aquest sentit, la Llei 27/2006 situa en una posició central la tutela administrativa i judicial ambiental per garantir la participació pública en temes ambientals.<sup>151</sup> Aquesta posició es troba fonamentada en el fet que la Constitució espanyola preveu el dret al medi ambient a l'art. 45, el qual estableix que tots tenim el dret a gaudir d'un medi ambient adequat pel desenvolupament de la persona, així com el deure de conservar-lo, i que per aconseguir-ho els poders públics s'ajudaran de "la indispensable solidaritat col·lectiva". S'articula així un concepte de medi ambient com a dret i deure que no és només responsabilitat dels poders públics, sinó que també requereix de la participació de la ciutadania, fet que enllaça amb l'art. 9.2 CE, el qual atribueix precisament als poders públics la promoció de la participació pública en la vida política, econòmica, cultural i social.<sup>152</sup> Per altra banda, la llei exigeix l'assegurament de mecanismes adequats, reals i efectius perquè la participació pública davant dels tribunals sigui efectiva i serveixi per l'objectiu essencial de protecció del medi ambient.<sup>153</sup>

Per garantir el compliment de la legalitat per part dels poders públics envers la ciutadania, l'art. 24.1 CE estableix el dret de tota persona a obtenir la tutela efectiva dels jutges i tribunals en l'exercici dels seus drets i interessos legítims sense que es pugui produir indefensió.<sup>154</sup>

La Llei 27/2006 regula en el Títol III el règim jurídic del dret a la participació pública en els processos d'elaboració, modificació i revisió de plans, programes i normes de caràcter general relacionats amb el medi ambient. Per garantir aquest dret, el Títol IV regula a l'art. 20 l'accés del públic als recursos previstos en via administrativa i contenciosa-administrativa quan consideri que ha estat vulnerat a causa d'un acte o omissió de l'Administració pública;<sup>155</sup> de fet, fa una remissió a les vies de recursos

---

<sup>147</sup> Íbidem, p. 194.

<sup>148</sup> Íbidem, p. 198.

<sup>149</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 369.

<sup>150</sup> Íbidem, p. 352.

<sup>151</sup> Íbidem, p. 350.

<sup>152</sup> Neus OLIVERAS I JANÉ i Laura ROMÁN MARTÍN, «El encaje de la ley 27/2006...», p. 152.

<sup>153</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 358.

<sup>154</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho administrativo...», p. 870.

<sup>155</sup> Neus OLIVERAS I JANÉ i Laura ROMÁN MARTÍN, «El encaje de la ley 27/2006...», p. 160.

previstes per les Lleis 39/2015 del Procediment Administratiu Comú (d'ara a endavant LPAC), 29/1998 de la Jurisdicció Contenciosa-Administrativa i 40/2015 del Règim Jurídic del Sector Públic (a partir d'ara LJCA). La LPAC preveu, a part dels recursos administratius, la revisió d'ofici d'actes i disposicions invàlids a partir de l'exercici de l'acció de nul·litat per part dels interessats (art.106).

El control jurisdiccional de l'activitat administrativa és l'instrument més important per protegir els drets i interessos legítims que puguin ser perjudicats per una actuació que vulneri el dret a la participació pública en matèria de medi ambient. La seva rellevància radica principalment en la independència i en la imparcialitat dels òrgans jurisdiccional i la formació jurídica d'aquells encarregats de resoldre els litigis, així com en el valor de les resolucions judicials, les quals han de ser complides i executades per tots aquells als quals afecten, inclosa l'Administració Pública.

En la Llei 27/2006 la jurisdicció contenciós-administrativa juga un paper central com a mecanisme d'accés a la justícia per defensar el dret a la participació pública en matèria de medi ambient, que "deriva de la naturalesa col·lectiva de la major part dels conflictes ambientals".<sup>156</sup> Això no obstant, no realitza cap aportació especial respecte del recurs contenciós-administratiu, sinó que a través de l'art. 20 simplement remet a la seva regulació prevista per la LJCA.<sup>157</sup> Al seu torn, la LJCA estableix que els tribunals i jutjats coneixeran els assumptes referents a reglaments, actes administratius, inactivitat i actuació material de l'Administració que estiguin subjectes al dret administratiu. Per tant, qualsevol litigi que es plantegi en relació a aquestes actuacions és competència de la jurisdicció contenciós-administrativa.

Cal destacar també que la Llei 27/2006 no preveu de forma correcta el mecanisme previst per l'art. 9.2 del Conveni, ja que l'art. 3.2 no estableix que es pugui recórrer l'incompliment de la legalitat material, sinó únicament l'incompliment dels tràmits participatius.<sup>158</sup>

## **2. Mecanismes de protecció dels drets de participació pública en via administrativa: els recursos administratius**

Els recursos administratius, regulats als arts. 112 a 125 la LPAC 39/2015, del Procediment Administratiu Comú, són un mecanisme formal de control intern de l'activitat administrativa que serveixen als interessats com a mitjà d'impugnació d'actes definitius o de tràmit qualificats<sup>159</sup> de l'Administració Pública, i que es tramiten i resolen per ella mateixa.<sup>160</sup> Per tant tenen una funció doble: servir com a mitjà de control i revisió de l'actuació administrativa i com a garantia de la reacció de l'interessat.<sup>161</sup>

La seva finalitat és l'anul·lació total o parcial de l'acte impugnat i, en el seu cas, la substitució total o parcial d'aquest per un altre acte amb diferent contingut en virtut dels vicis de nul·litat o anul·labilitat previstos pels arts. 47.1 i 48 LPAC. La seva resolució posa fi a la via administrativa.<sup>162</sup> A efectes del que interessa en aquest

<sup>156</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 351-355.

<sup>157</sup> Íbidem, p. 360.

<sup>158</sup> Íbidem, p. 366-367.

<sup>159</sup> En cas que aquests decideixin directe o indirectament sobre el fons de l'assumpte, impedeixin la continuació del procediment o causin indefensió (art. 112.1 LPAC).

<sup>160</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho Administrativo...», p. 846-847.

<sup>161</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo*, p. 1000.

<sup>162</sup> Íbidem, p. 1001.

treball, ens centrem en els dos recursos ordinaris generals: el recurs preceptiu d'alçada i el recurs facultatiu de revisió.

## 2.1. El recurs d'alçada

El recurs d'alçada té caràcter preceptiu i serveix com a mecanisme d'autocontrol jeràrquic per finalitzar la via administrativa.<sup>163</sup> Segons l'art. 114 LPAC, es pot interposar contra els actes administratius, expressos o presumptes, que no posin fi a la via administrativa,<sup>164</sup> a excepció dels recursos d'alçada impropis, el quals es produeixen en casos d'Administracions depenent d'altres Administracions matrius.

L'òrgan encarregat de resoldre el recurs és el superior jeràrquic d'aquell que l'ha dictat, excepte si n'hi ha un d'específic designat per una norma en cas de recursos d'alçada impropis. Això no obstant, el recurs pot ser presentat a aquell òrgan que ha resolt l'acte que es recorre, el qual l'haurà de remetre al superior.

L'art. 122 LPAC estableix que el termini per interposar el recurs és d'un mes si l'acte és exprés;<sup>165</sup> transcorregut aquest període sense haver-se interposat, la resolució és ferma a tots els efectes. En canvi, si l'acte no és exprés, qualsevol interessat pot interposar recurs en qualsevol moment a partir del dia següent en què, d'acord amb la normativa específica, es produeixin els efectes del silenci administratiu. En aquest cas s'ha produït una modificació respecte de la Llei 30/1992, a instàncies de la STC de 10 d'abril de 2014 (qüestió d'inconstitucionalitat núm. 2918/2005), la qual estableix un termini de tres mesos a partir del següent al silenci. Per tant, es tracta d'una modificació que dona més garanties al recurrent.

Respecte del termini màxim per resoldre, l'Administració disposa de tres mesos per dictar i notificar la resolució, exhaurits els quals es considera desestimat el recurs per silenci negatiu, excepte, com hem dit, en el supòsit previst per l'art. 24.1 respecte de procediments iniciats a instàncies de l'interessat.

Contra la resolució, expressa o presumpta, d'un recurs d'alçada no és possible interposar cap recurs en via administrativa, excepte el recurs de revisió, el qual no és objecte d'anàlisi en aquest treball. Segons l'art. 46.1 LJCA es disposa d'un termini de dos mesos per acudir a la via judicial en cas de desestimació expressa, mentre que si es produeix silenci administratiu, es pot interposar el recurs en qualsevol moment.<sup>166</sup>

## 2.2. El recurs de reposició

El recurs de reposició té caràcter potestatiu i permet l'autocontrol de l'Administració donant-li la possibilitat de reconsiderar les decisions preses.<sup>167</sup> Segons l'art. 123 LPAC, es pot interposar contra actes administratius que puguin ser recorreguts davant del mateix òrgan que l'ha dictat en aquells casos en què aquest òrgan no tingui superior

---

<sup>163</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 361.

<sup>164</sup> Normalment posen fi a la via administrativa els actes dictats per òrgans superiors d'una Administració, organisme públic o entitat determinada, però en certs casos això no es produeix.

<sup>165</sup> Per a més informació del còmput dels terminis expressats en hores, dies, mesos i anys, veure art. 30 LPAC.

<sup>166</sup> Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, «Los recursos administrativos y los medios alternativos de resolución de conflictos», Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público (coord. por Joaquín Tornos Mas), p. 290-291.

<sup>167</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 361.



jeràrquic. L'òrgan encarregat de resoldre'l és el mateix que ha dictat l'acte que s'ha recorregut (art. 124 LPAC).

El termini per interposar el recurs és d'un més si l'acte és exprés, finalitzat el qual només es pot interposar recurs contenciós-administratiu, excepte si procedeix el recurs extraordinari de revisió. En cas de no ser un acte exprés, tant el sol·licitant com els possibles interessats podran interposar-lo en qualsevol moment a partir del dia següent a aquell en què es produeixi l'acte presumpte.

Respecte del termini màxim per resoldre, l'Administració disposa d'un mes per dictar i notificar la resolució; contra aquesta no es pot interposar el mateix recurs, sinó que es pot recórrer per la via contenciós-administrativa, la qual resta tancada fins que el recurs hagi estat resolt expressament o s'hagi produït desestimació presumpta (art. 123 LPAC). En cas de silenci administratiu s'entén desestimat.

### **2.3.Efectivitat dels recursos administratius**

#### **2.3.1. Efectivitat respecte de les exigències de l'art. 9 del Conveni d'Aarhus**

L'existència d'un marc teòric dins l'ordenament jurídic espanyol que compleixi més o menys amb els mecanismes i requisits previstos per l'art.9 del Conveni d'Aarhus no és suficient per complir amb el tractat; per tant la regulació espanyola no és conforme amb les exigències del tractat que l'Estat va ratificar i que el vincula. A la pràctica, és necessari que aquests mecanismes compleixin els requisits d'efectivitat previstos pels apartats 4 i 5 de l'art. 9 del Conveni: ser suficients i efectius, objectius, equitatius i ràpids, sense que tinguin un cost prohibitiu i que redueixin els obstacles financers o d'altres tipus que dificultin l'accés a la justícia.

Per procediments justos i objectius el Conveni d'Aarhus es refereix a que el procediment sigui imparcial, lliure de prejudicis, favoritismes i interessos propis.<sup>168</sup> En aquest sentit, l'anàlisi del recursos d'alçada i de reposició reflecteix una objectivitat més que dubtosa ja que qui resol és, al cap i a la fi, la mateixa Administració que ha dictat l'acte administratiu recorregut (si bé és cert que el recurs de reposició ofereix encara menys garanties d'objectivitat que el d'alçada degut a que el resol el mateix òrgan que ha dictat l'acte). Aquest fet comporta, en certs sectors doctrinals, la consideració dels recursos administratius com un retràs en l'accés als tribunals<sup>169</sup> i, en general, una barrera que dificulta l'accés a la justícia.<sup>170</sup>

La poca objectivitat que revesteixen els recursos administratius ordinaris condueix a que la opinió pública tampoc els consideri efectius per defensar els seus drets;<sup>171</sup> en aquest context és lògic pensar que només s'aconseguirà una tutela efectiva davant de l'ordre contenciós-administratiu, però el problema és que els recursos es converteixen en un peatge obligatori abans de la via jurisdiccional. És aquí on es qüestiona l'obligatorietat dels procediments; mentre que el recurs de reposició és potestatiu, i per tant permet acudir directament als tribunals, el recurs d'alçada continua sent preceptiu i té un termini de resolució de tres mesos per part de l'Administració,<sup>172</sup> fet que dilata

<sup>168</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 201.

<sup>169</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «*Novedades en el acceso a la justicia...*», p. 360-361.

<sup>170</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 205.

<sup>171</sup> César CIERCO SEIRA, *El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma*, Las vías administrativas de recurso a debate, (coord. Fernando LÓPEZ RAMÓN), p. 677.

<sup>172</sup> Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, «*Los recursos administrativos...*», p. 280.

inexorablement la tutela de les pretensions de la ciutadania davant d'un òrgan que ofereixi més garanties que les del règim de recursos administratius, a la vegada que l'acte impugnat continua produint efectes. Així doncs, seria convenient que els recursos administratius fossin en tot cas potestatus,<sup>173</sup> o bé que es reformessin per ser un mecanisme de veritable garantia<sup>174</sup> incidint principalment en la suspensió de l'acte recorregut com a contrapès de l'obligatorietat del procediment,<sup>175</sup> qüestió que s'analitza seguidament.

La no suspensió dels actes impugnats prevista per regla general a l'art. 117 LPAC significa un fre a l'efectivitat d'aquests mecanismes per garantir l'accés a la justícia. Per exemple, un acte o omissió administrativa que privi de la participació pública en un procediment pot causar greus perjudicis als drets individuals i interessos col·lectius fins que hi hagi resolució del recurs, i cal tenir en compte que en matèria ambiental és especialment complicat reparar aquests danys causats. L'Administració disposa d'un mes per resoldre recursos de reposició i tres mesos per resoldre els d'alçada, terminis que en tot cas són suficients per produir danys irreparables que converteixin en ineficaç la participació pública encara que una hipotètica i futura estimació del recurs reconegui que aquesta ha de ser contemplada en el procediment i resolgui el que escaigui per complir amb la llei.<sup>176</sup> Tenint en compte que l'art. 9.4 del Conveni d'Aarhus es refereix a l'efectivitat dels mecanismes d'accés a la justícia en el sentit de fer-ne possible no només l'accés, sinó el compliment de la normativa,<sup>177</sup> el criteri de no suspensió per regla general pot comportar que un compliment tardà en matèria de participació pública ambiental tingui efectes similars als de l'incompliment degut a la dificultat de reparar el dany.

Això no obstant, no es planteja aquí que la impugnació d'un acte administratiu comporti la seva suspensió de forma automàtica amb caràcter general, ja que és l'Administració, i no el particular, qui ha de tenir el control sobre l'execució dels seus actes,<sup>178</sup> però sí que podria advocar-se per uns criteris més equilibrats<sup>179</sup> o permetent a l'interessat recórrer a la via contenciós-administrativa per suspendre l'execució de l'acte. El que no té sentit, i atempta contra la tutela judicial efectiva, és obligar l'interessat a passar pel tràmit de recurs previ a la via judicial mentre l'acte que vol impugnar desplega tots els seus efectes,<sup>180</sup> ja que s'impedeix complir amb la doble funció del recurs: garantia per l'interessat (suporta un perjudici mentre no es resol el

---

<sup>173</sup> Íbidem, p. 299.

<sup>174</sup> Francisco LÓPEZ MENUDO, *Palabras introductorias*, Las vías administrativas de recurso a debate, (coord. Fernando LÓPEZ RAMÓN), p. 643-644.

<sup>175</sup> José María BAÑO LEÓN, *El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho público español*, Las vías administrativas de recurso a debate, (coord. Fernando LÓPEZ RAMÓN), Instituto Nacional de Administración Pública i Asociación de profesores de Derecho Administrativo, 2016, p. 657.

<sup>176</sup> Posem per exemple que no se celebra l'audiència als interessats en un procediment d'autorització de construcció i explotació d'un abocador de deixalles als afores d'un poble. Si l'òrgan competent per resoldre el recurs no suspèn l'autorització fins a resoldre sobre l'omissió de l'acte, es poden produir greus perjudicis en forma de desforestació, moviments de terres, etc... que després no es puguin reparar.

<sup>177</sup> UNECE, «*The Aarhus Convention...*», p. 205.

<sup>178</sup> Francisco LÓPEZ MENUDO, *Palabras introductorias*, p. 643.

<sup>179</sup> BAÑO LEÓN senyala que es produeix aquí un xoc entre la funció del recurs com a garantia de l'interessat i com a mitjà d'autocontrol administratiu en pro de l'interès públic, i que en països de l'entorn jurídic la regla general és la suspensió de l'acte per la mera interposició de recurs (pg 651).

<sup>180</sup> José María BAÑO LEÓN, «*El recurso administrativo...*», p. 655.

recurs) i autocontrol de l'Administració (està permetent l'efecte d'un acte que pot ser contrari a l'interès públic).<sup>181</sup>

En relació a l'efectivitat del recurs en el sentit previst pel Conveni, cal esmentar també la motivació de les resolucions per part de l'Administració (art. 35.1.b LPAC), és a dir, el dret a obtenir una resposta raonada, motivada i fonamentada en dret. A la pràctica però, la motivació es veu perjudicada per pràctiques habituals de resolucions excessivament generals més enfocades a no permetre al·legacions que a resoldre sobre el fons.<sup>182</sup> Si les resolucions destinades a fer complir la normativa no estan ben motivades, es produeix un incompliment legal que perjudica l'efectivitat del recurs. Conseqüentment, el recurrent i els interessats es trobaran en una situació d'inseguretat jurídica a l'hora de protegir el dret a la participació pública quan es dicti la resolució.

Pel que fa al cost no prohibitiu del procediment de recurs, aquesta és, en paraules de PEÑALVER CABRÉ,<sup>183</sup> l'única característica que sí que compleixen els recursos administratius, doncs són gratuïts, si bé recorda que les proves a presentar pels interessats corren al seu càrrec, i no s'ha d'obviar tampoc el fet que la ciutadania pugui recórrer a l'auxili professional per presentar un recurs havent de pagar per aquest servei.<sup>184</sup> Això no obstant, no existeix un reconeixement legal de la gratuïtat del procediment, quelcom que seria convenient per evitar una futura reversió de la situació actual.<sup>185</sup>

En referència a la rapidesa exigida pel Conveni d'Aarhus, les Administracions Públiques espanyoles no solen posar a disposició del públic informació relativa al volum o durada dels procediments en via administrativa que permeti emetre una valoració referendada per dades objectives,<sup>186</sup> tot i que les queixes per lentitud en la tramitació i resolució dels procediments són constants. De fet, el Defensor del Poble espanyol ha pogut constatar recursos amb durades de més de dos anys abans de ser resolts<sup>187</sup> (degut a uns procediments poc àgils que perjudiquen l'eficàcia dels mecanismes i un excés de feina o falta de dotacions personals i materials). La solució a aquesta circumstància passa en part per simplificar el procediment i evitar intervencions i retards innecessaris, així com dotar les administracions de suficients recursos logístics.<sup>188</sup> Davant d'aquesta col·lapse, el silenci administratiu s'erigeix com una ficció legal que supleix la inactivitat administrativa i ofereix seguretat jurídica als interessats, però malauradament el seu ús s'ha convertit en norma i no en excepció.<sup>189</sup> Aquesta recurrència amaga a vegades un ús irregular del silenci per part de l'Administració amb la intenció de desanimar el recurrent i interessats o com a eina per debilitar la posició del particular de cara a defensar els seus drets davant dels tribunals, ja que disposa de menys informació per preparar la defensa.<sup>190</sup>

---

<sup>181</sup> Íbidem, p. 660.

<sup>182</sup> César CIERCO SEIRA, «*El procedimiento de recurso administrativo...*» p. 729.

<sup>183</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «*Novedades en el acceso a la justicia...*», p. 360-361.

<sup>184</sup> César CIERCO SEIRA, «*El procedimiento de recurso administrativo...*» p. 715.

<sup>185</sup> Íbidem, p. 714.

<sup>186</sup> Íbidem, p. 678.

<sup>187</sup> Íbidem, p. 733.

<sup>188</sup> Íbidem, p. 711.

<sup>189</sup> Francisco LÓPEZ MENUDO, *Palabras introductorias*, p. 643.

<sup>190</sup> César CIERCO SEIRA, «*El procedimiento de recurso administrativo...*» p. 735.

És necessari incidir també en la interpretació restrictiva del principi de no formalitat que el legislador ha fet en la llei 39/2015 respecte dels recursos administratius. En paraules de TRAYTER JIMÉNEZ,<sup>191</sup> aquest implica que el més important és fer justícia material, de manera que s'hauria d'advocar per una interpretació flexible dels criteris formals exigits per la llei que, al seu torn, beneficiés el recurrent tot permetent-li esmenar els errors que hagi comès (aquest pot i sol dirigir-se a l'Administració sense advocat ni procurador,<sup>192</sup> per tant s'ha de tenir en compte el desconeixement jurídic que té el "ciudadà mitjà"). Així doncs, és qüestionable que la reforma del 2015 hagi introduït disposicions com les de l'art. 116 LPAC sobre causes d'inadmissió, o les restriccions de l'art. 118 LPAC en quant a la presentació d'al·legacions i pràctica de proves durant el tràmit d'audiència que fossin conegudes pel recurrent però no les presentés en el tràmit processal d'al·legacions previst per la llei, ja que posen obstacles a l'accés a la justícia per part de la ciutadania. Si l'objectiu és "que l'Administració revisi la legalitat d'un acte, és contradictori que aquesta no pugui conèixer fets i documents que siguin rellevants per la resolució i que, excepte certes excepcions, sí que es podrien al·legar en un recurs contenciós-administratiu",<sup>193</sup> i encara més absurd que no es puguin formular noves al·legacions.<sup>194</sup> Al respecte, cal tenir en compte que l'art 118 LPAC limita el principi de contradicció que regeix el recurs<sup>195</sup> degut a la poca atenció que para a la intervenció d'altres interessats a part del recurrent; partint de la base que aquest tipus de procediments no es basen exclusivament en servir de garantia al recurrent davant de l'Administració, sinó que hi pot haver tercers interessats en la resolució de l'acte impugnat (tant a favor com en contra de les pretensions del recurrent), l'atenció a les possibilitats de contradicció hauria de ser més curosa.<sup>196</sup>

### 2.3.2. Possibles solucions a la poca efectivitat dels recursos administratius

Els punts exposats més amunt porten a la conclusió que els recursos administratius suposen a dia d'avui un fre a l'accés a la justícia en via contenciós-administrativa, ja que difícilment l'Administració reconeix els seus errors i canvia de criteri. Per tant, seria interessant explorar vies que garantissin que la resolució dels recursos administratius fos més objectiva i equitativa.

Una possibilitat seria incorporar òrgans tècnics no vinculats a instruccions jeràrquiques que resolguessin els recursos administratius<sup>197</sup> en el sector del medi ambient. Malauradament, la Llei 27/2006 no fa ús de l'art. 112.3 LPAC que preveu, en supòsits determinats, la creació de procediments alternatius quan la matèria ho justifiqui.<sup>198</sup> Aquesta podria ser una via de millora de l'efectivitat dels recursos administratius en matèria de medi ambient que a més compliria amb aquestes exigències de l'art. 9.4 del Conveni d'Aarhus, i que ja ha s'han demostrat efectius en sectors com els de la contractació pública<sup>199</sup>. En aquest sentit, PEÑALVER CABRÉ considera que s'ha perdut l'oportunitat d'establir noves vies de la tutela administrativa o, com a mínim, de reforçar l'eficàcia dels recursos administratius, els quals han revelat la seva ineficàcia

<sup>191</sup> Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, «Los recursos administrativos...», p. 286 a 299.

<sup>192</sup> Íbidem, p. 299.

<sup>193</sup> José María BAÑO LEÓN, «El recurso administrativo...», p. 664.

<sup>194</sup> Íbidem, p. 665.

<sup>195</sup> César CIERCO SEIRA, «El procedimiento de recurso administrativo...» p. 719.

<sup>196</sup> Íbidem, p. 727.

<sup>197</sup> Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, «Los recursos administrativos...», p. 280.

<sup>198</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 361.

<sup>199</sup> César CIERCO SEIRA, «El procedimiento de recurso administrativo...» p. 680-681.

tant com a instruments de garantia de drets i interessos col·lectius de la ciutadania, com d'autocontrol administratiu intern, suposant normalment un retràs en l'accés a la justícia.<sup>200</sup>

Tot i això, entre els arguments contraris a la creació d'òrgans independents destaca la incompatibilitat que podrien suposar amb la via contenciós-administrativa degut a "l'extensa planta jurisdiccional" existent, que hauria de ser reduïda.<sup>201</sup> A més, cal tenir en compte que la creació d'aquestes instàncies independents elimina la uniformització i el manteniment d'un criteri únic que comporti un tractament diferenciat de situacions equivalents i inseguretat jurídica, de manera que s'ha de ser molt caut a l'hora de gestionar aquesta situació.<sup>202</sup>

Tals arguments no són compartits en aquest treball. Per una banda, la creació d'òrgans especialitzats podria anar dirigida a sectors especialment complexos i delicats, com ara el medi ambient; a més, aquests òrgans no podrien impedir que les parts interessades acudissin a la jurisdicció contenciós-administrativa per satisfer les seves pretensions, de manera que la planta jurisdiccional continuaria sent necessària. Per tant, no es considera que s'hagi de reduir la jurisdicció, que en tot cas es veuria descarregada de feina si aquests òrgans funcionessin de forma efectiva. Per altra banda, aquests òrgans especialitzats actuarien amb molt més coneixement de causa i per tant hi hauria més possibilitats que les seves resolucions s'adeqüessin a les exigències de la normativa comunitària i internacional en matèria de medi ambient. A més, les Administracions reduirien el volum de feina i podrien resoldre el gruix de recursos en temps i forma, ja que part dels que ara reben serien resolts pels òrgans especialitzats,

Per últim, és evident i de vital importància que una reforma del sistema de recursos administratius estableixi les dotacions de recursos humans i materials adequades<sup>203</sup> per fer front al volum de feina entrant. No té sentit establir un sistema de recursos en via administrativa que sigui preceptiu en molts casos si no hi ha els mitjans per gestionar-lo eficaçment. En aquest sentit, és important que el legislador continuï explorant les vies alternatives de resolucions de conflictes, pròpies del dret privat (mediació, conciliació, transacció, arbitratge...)<sup>204</sup> en les relacions entre ciutadania i Administració; podrien ser una eina efectiva per reduir el volum de recursos administratius.

### **3. L'acció de nul·litat**

#### **3.1.Mecanisme per combatre les vulneracions més importants de la participació pública**

La invalidesa dels actes administratius en el Dret administratiu comporta dues condicions principals. Per una banda, la seva presumpció de vàlida, la qual pot ser destruïda mitjançant recursos administratius, contenciosos i revisió d'ofici o acció de nul·litat. Per altra banda, la invalidesa d'aquests actes es pot agrupar en supòsits d'il·legalitat més greus que no poden ser esmenats i que segons la llei poden originar

---

<sup>200</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 360.

<sup>201</sup> José María BAÑO LEÓN, «El recurso administrativo...», p. 661.

<sup>202</sup> César CIERCO SEIRA, «El procedimiento de recurso administrativo...» p. 691.

<sup>203</sup> Íbidem, p. 693.

<sup>204</sup> Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, «Los recursos administrativos...», p. 294-299.

la nul·litat de ple dret, i supòsits d'il·legalitat menys greus que sí que es poden esmenar i que, en el seu cas, poden originar l'anul·labilitat;<sup>205</sup> aquests últims són a més la regla general, ja que es volen protegir les relacions jurídiques constituïdes.<sup>206</sup> L'única diferència pràctica entre actes nuls i anul·lables és que els primers no prescriuen mai,<sup>207</sup> de manera que poden ser revisats d'ofici per l'Administració o a instància dels interessats mitjançant l'acció de nul·litat (art. 106 LPAC) i previ dictamen preceptiu del Consell d'Estat o òrgan equivalent.<sup>208</sup> Per contra, en supòsits de nul·litat de reglaments, només l'Administració pot iniciar un expedient de revisió d'ofici.<sup>209</sup>

L'acció de nul·litat per sol·licitar revisió d'ofici de l'Administració només pot adoptar-se respecte d'actes fermes, bé hagin posat fi a la via administrativa o hagin exhaurit el termini de recurs; això és lògic ja que si s'està dins de termini per recórrer, el recurs administratiu pot anular l'acte d'una forma més senzilla i ràpida.<sup>210</sup> En resum, serveix per anular actes que no es poden anular d'una altra manera. Per tant, al marge de la interposició de recursos administratius analitzats, quan els interessats es troben davant de possibles vulneracions del dret a la participació pública, poden exercir l'acció de nul·litat.

Els supòsits de nul·litat absoluta estan molt acotats legalment i es limiten a aquells vicis que l'ordenament jurídic considera infraccions d'especial gravetat que atempten contra principis fonamentals del sistema.<sup>211</sup> A efectes de la protecció del dret a la participació pública en matèria de medi ambient, el que més s'hi adequa és el de l'art 47.1.e) referent a aquells actes administratius dictats prescindint total i absolutament del procediment legalment establert (...), el qual comprèn la falta d'aparença de procediment, infraccions de procediment manifestes i ostensibles que són particularment greus i que provoquen que se segueixi un procediment diferent al que correspon, o que s'ometin tràmits essencials,<sup>212</sup> ja que en aquest últim cas part de la jurisprudència equipara la seva absència a una infracció total i absoluta del procediment. En aquest aspecte, l'omissió d'un tràmit de participació pública en matèria de medi ambient (per exemple el tràmit d'audiència), condueix a pensar que la seva ommissió s'emmarca dins del supòsit de l'art. 47.1.e) i que, per tant, és un acte susceptible de nul·litat de ple dret (part de la doctrina considera que s'ha d'atendre a la importància que té el tràmit processal en el tipus de procediment concret de què es tracta).<sup>213</sup>

Aquesta és una qüestió polèmica i no compartida per tota la doctrina. En paraules de SÁNCHEZ MORÓN, la jurisprudència s'ha encarregat de remarcar habitualment que la nul·litat de ple dret per vici procedimental té un caràcter excepcional, de manera que normalment comporta l'anul·labilitat i no la nul·litat.<sup>214</sup> En aquest sentit s'expressa el

---

<sup>205</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «*Derecho Administrativo...*», p. 565-566.

<sup>206</sup> Fernando LÓPEZ RAMÓN, *La calificación de los vicios de los reglamentos*, p. 23.

<sup>207</sup> Això no significa que les facultats de revisió no tinguin límits temporals (veure art. 110 LPAC).

<sup>208</sup> Sens perjudici que l'òrgan competent per resoldre el procediment pugui inadmetre l'acció presentada a instància de part. Veure Eduardo GAMERO CASADO i Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual de Derecho administrativo*, ed. Tecnos, 12<sup>a</sup> edició, 2015, p. 529-530.

<sup>209</sup> Eduardo GAMERO CASADO i Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de Derecho administrativo*, ed. Tecnos, p. 529.

<sup>210</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «*Derecho Administrativo...*», p. 574.

<sup>211</sup> Eduardo GAMERO CASADO i Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, «*Manual básico...*», p. 446.

<sup>212</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, «*Derecho Administrativo...*», p. 834.

<sup>213</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «*Derecho Administrativo...*», p. 568.

<sup>214</sup> Íbidem, p. 567-568.

Tribunal Suprem, entre moltes altres, en STS de 20 de juliol de 2005 (recurs de casació núm. 8504/1999) acotant el supòsit de l'art. 47.1.e) tot establint que "cal recordar que la nul·litat (...) no la provoca qualsevol irregularitat procedimental, sinó només aquelles de gravetat extrema (...)". Així mateix, la STS de 17 d'octubre del 2000 (recurs ordinari núm. 220/1999), apunta que perquè pugui aplicar-se aquesta causa de nul·litat és necessari que la infracció comesa per l'acte sigui clara, manifesta i ostensible. Això significa que "dins del supòsit legal de nul·litat es compreguin casos d'absència total del procediment o de seguir un procediment diferent" segons estableix STS de 19 de juny de 2018 (recurs de cassació núm. 2013/2016) citant STS de 2 de novembre de 2011 (recurs de cassació núm. 1357/2008).

La jurisprudència del propi Tribunal Suprem ha remarcat també l'exigència d'una indefensió material,<sup>215</sup> provocada per l'omissió procedimental, respecte del reconeixement de la nul·litat de ple dret en detriment de l'anul·labilitat. En aquest sentit, la STS de 4 de desembre de 2012 (recurs de cassació núm. 3557/2010) destaca el següent:

"Debe recordarse que la nulidad prevista en ese artículo 47.1.e) no la provoca cualquier irregularidad procedimental sino sólo **aquéllas de gravedad extrema, constituidas por la ausencia absoluta y total de procedimiento, por haberse seguido uno totalmente diferente o por haberse omitido sus principales trámites**. En tal sentido esta Sala ha mantenido (...) que en el caso de irregularidades y defectos de procedimiento que pudieran producirse en la tramitación de un procedimiento o en las actuaciones preliminares, únicamente poseen relevancia constitucional si tienen una incidencia material concreta, esto es, **si de ellas se ha derivado finalmente una efectiva indefensión material a valorar en cada caso**".

En el mateix sentit s'expressa la STS de 21 de març de 1988 (recurs ordinari d'apel·lació núm. 229)<sup>216</sup> argumentant que:

"No es suficiente la omisión de alguno de estos trámites [procesales], y [que] es necesario ponderar en cada caso las consecuencias producidas por la omisión a la parte interesada, **la falta de defensa que haya originado y sobretodo como podría variar el acto administrativo en caso de observarse el trámite omitido**, pues un elemental principio de economía processal impide que se anule el acto cuando se prevé que el nuevo será igual que el anulado.

Part de la jurisprudència del Tribunal Suprem s'ha decantat per reconèixer la nul·litat de ple dret d'un acte administratiu que ha vulnerat tràmits procedimentals essencials com el de participació pública, com ara la STS d'1 de febrer del 2010 (recurs de cassació núm. 6533/2005) la qual, en un cas d'omissió d'una notificació personal de convocatòria a una junta d'una comunitat de regants, considera que tal ommissió:

"No es un mero defecto procedimental, carente por sí mismo de relevancia invalidante, sino que **supone la omisión de una trámite esencial del procedimiento** en cuanto vulnera la exigencia de publicidad reforzada que opera en aquellos supuestos en los que la Junta General va abordar cuestiones de especial trascendencia, lo que supone que la propia constitución de la Junta y el desarrollo de la sesión están viciados en su origen, lo que equivale a una falta absoluta del procedimiento que inevitablemente se comunica a los acuerdos allí adoptados, que también están viciados de nulidad".

---

<sup>215</sup> Eduardo GAMERO CASADO i Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, «Manual básico...», p. 448.

<sup>216</sup> STS 2017/1988. Id Cendoj: 28079130011988101773.

En aquesta direcció apunten també STS de 21 de maig de 1997 (recurs contenciós-administratiu núm. 143/1994):

“La jurisprudencia evolucionó llegando a interpretar el defecto radical invocado en el sentido de que **la omisión de trámites haya que referirla a los esenciales y no por entero del procedimiento**. Al amparo del vicio alegado, para que un acto administrativo sea nulo de pleno derecho es necesario que la Administración haya omitido los requisitos sustanciales para la formación del acto de que se trate”.

I també la STS de 17 de març de 2000 (recurs de cassació núm. 2686/1996), la qual estableix que “per declarar la nul·litat és necessari que es produeixi una clara, manifesta i ostensible omisió del procediment, amb absència de tràmits substancials que propiciïn l'estimació del motiu”.

En el mateix sentit, la STSJ de Catalunya de 17 de maig de 2013 (recurs ordinari núm. 198/2010) declara que la defectuosa realització d'un tràmit d'informació pública vulnera la legislació ambiental per no respectar aquest tràmit participatiu, fet rellevant perquè no té en compte la necessitat de concurrència de vulneracions materials de la legislació ambiental per declarar la nul·litat o anul·labilitat<sup>217</sup>. Aquesta sentència és confirmada per la STS de 10 de juny de 2015 (recurs de cassació núm. 2686/2013), la qual considera que la falta del tràmit essencial d'informació pública provoca un defecte formal que impedeix a l'acte aconseguir la seva finalitat, produint a més indefensió dels interessats. En el mateix sentit es pronuncia la STS de 29 d'octubre de 2002 (recurs de cassació núm. 915/1998) declarant que la omisió d'un tràmit participatiu com el d'informació pública en un procediment d'expropiació determina la concurrència d'un vici procedimental transcendental determinant de nul·litat d'actuacions<sup>218</sup>.

Però altres sentències del Tribunal Suprem, com ara STS de 6 de juliol de 2010 (recurs contenciós-administratiu núm. 446/2008) citant STS de 10 d'octubre de 1991 (recurs contenciós-administratiu núm. 287/1989) adopten un criteri restrictiu en establir que per declarar la nul·litat radical d'un acte administratiu:

“Es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, **no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que éste sea**. Cuando se ha omitido un trámite procedimental, pero no se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente previsto nos encontramos con la posibilidad de que el acto pueda ser anulable de conformidad con el artículo 48.2. (...) En síntesis, que el vicio de forma o procedimiento no es invalidante de por sí, sino en cuanto concurren los supuestos de que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”.

Per tant, el debat rau en si la consideració de nul·litat de ple dret d'un acte per la vulneració d'un tràmit processal depèn de si s'ha produït únicament una lesió procedimental o si aquesta lesió ha de provocar una vulneració material (aquí entra en joc el principi d'economia processal que s'examina en el següent apartat). Per altra banda, es debat si la infracció processal és suficientment greu, i el tràmit omès és essencial, com per resoldre la nul·litat de l'acte, o bé s'ha de prescindir totalment del procediment. En aquest punt es volen fer les consideracions següents: és certament controvertit exigir una vulneració material per declarar nul·litat d'un procediment, ja que

<sup>217</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, *Anulación de una autorización administrativa por la realización defectuosa del trámite de información pública y legitimación activa en vía de recurso administrativo*, p. 266.



aquest punt de vista exclou normalment la possibilitat de declarar-se la nul·litat per vulneració del dret de la participació pública,<sup>219</sup> el qual es garanteix per via d'actes processals; i és que s'ha de tenir en compte quin és el pes de l'acte procedimental de participació en cada matèria en concret, el qual és absolutament rellevant en el cas de medi ambient, i així ho reconeixen la Constitució espanyola i el Conveni d'Aarhus ratificat per l'Estat espanyol. Així doncs, la importància dels tràmits processals en determinats procediments ha de ser suficient per estimar la nul·litat en cas de vulnerar-los, ja que vincular la nul·litat al fet que hi hagi una lesió material significa reduir la importància de tràmits essencials per la formació de la voluntat de l'Administració.

És necessari analitzar també quins efectes jurídics invalidants ha de comportar a la pràctica l'existència d'un vici procedimental. Si es considera causa de nul·litat en virtut de l'art. 47.1.e) LPAC, és suficient constatar la omissió clara, manifesta i ostensible de tràmits essencials del procediment.<sup>220</sup> La nul·litat de ple dret no pot quedar doncs reduïda exclusivament a supòsits d'omissió total i absoluta del procediment, ja que aleshores la nul·litat per vicis processals no es donaria en gairebé cap supòsit. L'absència total del procediment, el seguiment d'un procediment diferent i l'omissió de tràmits essencials, ha de comportar doncs la invalidesa de la decisió administrativa adoptada, ja que s'estan vulnerant els arts. 9, 103 i 105 CE, així com també el deure constitucional a una bona administració. Per tant, la conseqüència jurídica ha de ser la nul·litat absoluta<sup>221</sup> que comporta, generalment, la retroacció del procediment a la data de l'acte nul, i la invalidesa de totes les conseqüències jurídiques vinculades a l'acte anul·lat.<sup>222</sup>

Tenint en compte que el dret a la participació pública en matèria de medi ambient està previst pel Conveni d'Aarhus, és adequat revisar algunes resolucions del Comitè de Compliment respecte de comunicacions presentades per possibles vulneracions de tràmits procedimentals. En efecte, el Comitè ha fet una interpretació àmplia de les vulneracions procedimentals en matèria de participació pública. Per exemple, en la comunicació ACCC/C/2008/24 (Espanya) considera que establir un període de 20 dies, durant les vacances de Nadal perquè el públic presenti al·legacions vulnera el Conveni d'Aarhus en tant no és un termini raonable (en dates festives és més provable que no hi hagi participació ciutadana)<sup>223</sup>. La qüestió és considerar si això significa que s'ha produït una omissió clara, manifesta i ostensible dels tràmits procedimentals que s'emmarqui dins de l'art. 47.1.e) LPAC. En la comunicació ACCC/C/2004/02 (Kazakhstan), el Comitè considera que s'han vulnerat diverses disposicions de l'art. 6 del Conveni, entre les quals destaquem no convidar a participar en el procediment els veïns afectats pel projecte de construcció d'una línia elèctrica d'alta tensió.<sup>224</sup> Per tant, ometent un tràmit participatiu essencial per a la formació de la voluntat de l'Administració. Per altra banda, en la comunicació ACCC/C/2013/88 el Comitè

<sup>219</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Anulación de una autorización...» p. 266.

<sup>220</sup> Íbidem, p. 266.

<sup>221</sup> Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, p. 726.

<sup>222</sup> Eduardo GAMERO CASADO i Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, «Manual básico...», p. 530.

<sup>223</sup> UNECE, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/25, p. 27.

<sup>224</sup> UNECE, ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2, Report of the Compliance Committee on its Seventh meeting, Findings and recommendations with regard to compliance by Kazakhstan with the obligations under the Aarhus Convention in the case construction of high-voltage power line (Communication ACCC/C/2004/02 by Green Salvation), 2005, p. 6-7.

considera que l'Administració vulnera el Conveni al no informar correctament al públic interessat sobre la celebració de l'audiència pública, no establir terminis raonables per assegurar la participació pública ni permetre la participació efectiva en l'audiència.<sup>225</sup>

Considerant la importància dels tràmits participatius com el d'informació pública, la incorrecta celebració d'aquest comporta una vulneració de tràmits participatius de suficient rellevància com per declarar la nul·litat de l'acte, ja que s'impedeix al públic interessat participar plenament en el procediment.

### 3.2. Particularitats de la invalidesa dels reglaments

La invalidesa dels reglaments es produeix quan sobrepassen els límits jurídics que tenen establerts per llei i per la Constitució. A diferència dels actes administratius, actualment els vicis en un reglament no són en cap cas esmenables ja que, al formar part de l'ordenament jurídic, s'entén de forma restrictiva que s'ha de preservar la integritat del mateix. Per tant, quan es constata un vici susceptible d'invalidesa, la conseqüència és sempre la nul·litat absoluta<sup>226</sup> (art. 47.2 LPAC) amb efectes jurídics des del moment en què es va dictar.<sup>227</sup> A més, per poder haver-hi anul·lació és necessari dictamen previ favorable del Consell d'Estat o òrgan equivalent, ja que es poden produir efectes perjudicials sobre tercers. En tot cas, la revisió d'ofici d'un reglament només pot ser instada per la mateixa Administració (art. 106.2 LPAC) que el va aprovar, ja que "la llei no atribueix als particulars el dret a exigir la tramitació d'aquest procediment de revisió d'ofici (acció de nul·litat)".<sup>228</sup>

La qualificació i els efectes dels vicis d'actes i reglaments dictats per l'Administració són diferents. Dues són les tesis que han defensat, des de posicions contraposades, els efectes invalidants de disposicions administratives il·legals; per una banda, la tesi anomenada unitària per LÓPEZ RAMÓN, "conforme a la qual tot vici d'un reglament és sempre determinant de la nul·litat de ple dret".<sup>229</sup> Es tracta d'un corrent doctrinal i jurisprudencial que predomina en la interpretació de la legislació administrativa vigent a mitjans del segle XX i que equipara vicis formals i materials a efectes de la declaració de nul·litat absoluta.<sup>230</sup>

Per altra banda, l'anomenada tesi gradual, que neix de la interpretació de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat de 1957 i de la Llei de Procediment Administratiu de 1958<sup>231</sup> i que es manté fins a finals de segle.<sup>232</sup> Aquesta corrent doctrinal i jurisprudencial interpreta que la ponderació dels vicis reglamentaris ha de seguir la mateixa estructura que la dels actes administratius: vicis de nul·litat, anul·labilitat i irregularitats no invalidants, i diferenciant entre vicis materials i formals. Seguint aquesta interpretació, la jurisprudència ha prestat poca atenció a la invalidesa dels reglaments per vicis procedimentals, com ara reduir els tràmits participatius en fase d'elaboració a meres formalitats sense eficàcia pràctica<sup>233</sup>, i "arribant a estimar-se

<sup>225</sup> UNECE, ECE/MP.PP/C.1/2017/12, Findings and recommendations with regard communication ACCC/C/2013/88 concerning compliance by Kazakhstan, 2013, p.21.

<sup>226</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, «Derecho Administrativo...», p. 833.

<sup>227</sup> Eduardo GAMERO CASADO i Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, «Manual básico...», p. 220.

<sup>228</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho Administrativo...», p. 220.

<sup>229</sup> Fernando LÓPEZ RAMÓN, «La calificación de los vicios...», p. 21.

<sup>230</sup> Íbidem, p. 30.

<sup>231</sup> Íbidem, p. 27.

<sup>232</sup> Íbidem, p. 32.

<sup>233</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho Administrativo...», p. 210.

innecessària la seva observança quan el reglament era una reproducció d'un altre anterior o contenia variants únicament en aspectes no fonamentals<sup>234</sup>.

En els últims trenta anys la nova legislació administrativa ha comportat que la jurisprudència s'apartés de la tesi gradual per abraçar novament la unitària<sup>235</sup>, desapareixent així, generalment,<sup>236</sup> la distinció entre vicis materials i formals. Això ha generat actualment un debat doctrinal entre les dues tesis en el qual els partidaris de la segona consideren que no tota infracció legal produeix els mateixos efectes, de manera que convindria tornar a utilitzar els criteris d'invalidesa dels actes administratius en els reglaments.

Des del meu punt de vista, més amunt s'ha defensat la necessitat d'atendre a la importància dels tràmits participatius a l'hora de determinar la invalidesa dels actes administratius com a causants de nul·litat absoluta. En el cas dels reglaments s'adopta la mateixa posició de donar valor a la importància d'aquests tràmits, com a mínim en matèria de medi ambient i en aquelles en què siguin especialment importants. Però això no impedeix criticar la falta de matisos que atenguin a la transcendència tant dels vicis, com de les conseqüències jurídiques que pot comportar sancionar-los sempre amb la nul·litat absoluta. La tesi gradual permet molta més flexibilitat en les decisions sobre vicis de reglaments, fet que permet atorgar el caràcter invalidant adient en funció de les seves conseqüències en cada cas; a més, això no impedeix considerar que la vulneració d'un tràmit procedimental participatiu en l'elaboració d'un reglament pugui ser considerat causant de nul·litat radical. En canvi, la interpretació unitària no admet matisos.

A mode de tancament, és interessant comentar la tímida tendència que, tant per actes com disposicions administratives, preveu TEODOR BERBEROFF respecte una possible substantivació dels tràmits procedimentals en matèria de medi ambient (tràmits participatius inclosos), encara que sigui "a mode de reflex per la preocupació internacional al respecte".<sup>237</sup> Al meu entendre, això significa anar un pas més enllà en la concepció de la rellevància dels tràmits processals, i especialment dels participatius en matèria de medi ambient, ja que significaria equiparar-los, en quant a la seva transcendència, als elements materials d'un procediment, els quals gaudeixen de més protecció per part de la jurisprudència. Gairebé vint anys després de la previsió de l'autor, la jurisprudència majoritària consultada i la doctrina resolen amb la nul·litat la vulneració de tràmits essencials del procediment, quelcom que es podria entendre com els resultats d'aquesta tendència.

#### **4. Els recursos contenciós-administratius**

El recurs contenciós-administratiu és un acte jurídic que impugna davant dels tribunals una actuació administrativa que es considera contrària a dret.<sup>238</sup> No s'ha d'entendre com un recurs dirigit exclusivament a revisar els actes administratius, sinó com un recurs davant de qualsevol actuació il·legal de l'Administració, ja sigui per una actuació formalitzada (reglament o acte administratiu), inactivitat o per actuacions materials en

<sup>234</sup> Fernando LÓPEZ RAMÓN, «*La calificación de los vicios...*», p. 32.

<sup>235</sup> Íbidem, p. 42.

<sup>236</sup> Tot i això el Tribunal Suprem continua dictant sentències adoptant la tesi gradual, com ara STS de 6 de maig de 2015. Veure Fernando LÓPEZ RAMÓN, «*La calificación de los vicios...*», p. 44.

<sup>237</sup> Dmitry TEODOR BERBEROFF, *Instrumentos de garantía judicial de la participación pública ambiental en las Administraciones*, p. 192.

<sup>238</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «*Derecho administrativo...*», p. 885.

via de fet. Per tant, aquest recurs “serveix actualment per plantejar qualsevol pretensió de les parts ajustada a dret i que guardi relació amb l’actuació de l’Administració sotmesa a dret administratiu”.<sup>239</sup>

#### 4.1.El principi d’economia processal

La participació del públic en les actuacions de l’Administració Pública és fonamental tant pel bon funcionament de l’Administració com per garantir els drets que l’ordenament jurídic atorga a la ciutadania en relació a la participació en la presa de decisions que han de revertir en l’interès públic. Per aquest motiu, és d’esperar que la jurisprudència exigeixi un respecte total als drets participatius en el sí dels procediments administratius. Això no obstant, tal i com s’ha comentat a l’apartat sobre l’acció de nul·litat i la revisió d’ofici d’actes nuls per vulneració del dret a la participació pública, la jurisprudència del Tribunal Suprem no és ni molt menys majoritària a l’hora de considerar que la invalidesa d’un acte o omissió que vulnera el dret de participació pública sigui susceptible de nul·litat o anul·labilitat. De fet, PONCE SOLÉ considera que la jurisprudència relativitza excessivament la transcendència dels vicis processals utilitzant, entre d’altres, el principi d’economia processal,<sup>240</sup> i atenent preferentment a les conseqüències materials de la vulneració d’aquest dret participatiu. És a dir, si l’acte o omissió no vulnera una norma material, i per tant els efectes produïts són els mateixos que els que es produirien si s’hagués respectat, no es declara nul·litat ni anul·labilitat, ja que mentre el jutge o tribunal pugui obtenir elements de judici necessaris per comprovar la conformitat o disconformitat material de l’actuació administrativa amb l’ordenament jurídic, ha d’intentar decidir sobre el fons. Per tant, segons aquesta postura només queda un vici procedimental no esmenable en via judicial: aquell que hagi incidit substancialment en el fons o que comporti que el jutge no tingui suficients elements de valoració de l’actuació administrativa degut al vici de procediment. La línia jurisprudencial que ha recolzat aquesta posició en les últimes dècades és la que desestima efectes invalidants d’actes o omissions procedimentals en virtut de la tutela judicial efectiva i del principi d’economia processal.<sup>241</sup>

El principi d’economia processal es caracteritza en sentit general per actuar en pro de la celeritat i eficiència del procediment amb l’objectiu de reduir costos i temps; en sentit estricte, per servir de correcció a la ineficàcia processal amb la finalitat d’evitar que s’hagi de tramitar un segon procés degut a que en l’anterior apareixen qüestions formals que impedeixen entrar a conèixer el fons de l’assumpte quan consti informació de suficient valor com per resoldre la qüestió de fons.<sup>242</sup> En aquest sentit, la jurisprudència ha tendit a considerar que “fins i tot quan hi ha defectes formals determinants d’anul·labilitat o nul·litat plena (...), mentre la qüestió de fons sigui clara i no es pugui decidir en un altre sentit, (...), els defectes són inoperants”.<sup>243</sup>

Això no obstant, la funció que compleix la jurisdicció contenciós administrativa no es redueix únicament a revisar les actuacions concretes de l’Administració, sinó que ha de ser un mecanisme que garanteixi el compliment del deure de bona administració<sup>244</sup>.

<sup>239</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho administrativo...», p. 886.

<sup>240</sup> Juli PONCE SOLÉ, «Deber de buena administración...», p. 712.

<sup>241</sup> Íbidem, p. 717-719.

<sup>242</sup> Adolfo CARRETERO PÉREZ, *El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo*, p. 103-104.

<sup>243</sup> Íbidem, p. 106.

<sup>244</sup> Juli PONCE SOLÉ, «Deber de buena administración...», p. 687.

Ha de vetllar doncs per garantir un desenvolupament procedimental adequat que assegurí una bona praxis, potencii la democràcia deliberativa i garanteixi la igualtat en la presa de decisions de l'Administració, quelcom que pot aconseguir a través de la correcció dels procediments. El control de correcció ha de comprovar que els canals participatius es mantenen oberts i operatius en temps i forma, i que tots els interessos han tingut la mateixa possibilitat de ser identificats, ponderats i contraposats.<sup>245</sup> A més, PONCE SOLÉ<sup>246</sup> destaca que el control judicial del procediment ha d'accentuar-se quan es trobin en joc drets constitucionals, i ser especialment sensible en relació a aquells interessos col·lectius o difusos (com la protecció del medi ambient), quelcom que per altra banda és una exigència constitucional establerta pels arts. 9.2 i 53.3 CE. Això no significa que els aspectes procedimentals hagin de ser d'anàlisi preferent als aspectes de fons, ja que s'ha de garantir la protecció de l'art. 24.1 CE, el qual "aspira a que el procés compleixi la funció de satisfacció de les pretensions deduïdes" i "inspirar una aplicació de les normes en el sentit més favorable a l'obtenció d'un pronunciament sobre el fons", però tampoc es pot arribar a l'extrem de devaluar excessivament la importància dels tràmits processals.<sup>247</sup>

Per tant, l'absència o irregularitat de tràmits procedimentals en un procediment administratiu suposa una vulneració del deure de bona administració ja que impedeix el seguiment d'un criteri objectiu i, per tant, la decisió pot no servir objectivament als interessos generals.<sup>248</sup> Per corregir aquest comportament, un control efectiu dels vicis procedimentals per part dels tribunals i jutjats envia un missatge a l'Administració sobre la necessitat de respectar el procediment, i molt possiblement acabi redundant en que aquesta administri millor.<sup>249</sup>

En el cas de la participació pública, i tenint en compte l'especial protecció de drets constitucionals i interessos col·lectius per part de la jurisdicció contenciós-administrativa, en el desenvolupament del procés administratiu no es pot oblidar el valor dels tràmits participatius com a instruments que contribueixen a complir amb el deure de bona administració. Així doncs, la seva omissió o celebració irregular ha de ser emmarcada sense embuts, desestimant la concurrència del principi d'economia processal, dins del supòsit de l'art. 47.1.e) LPAC analitzat anteriorment. En paraules de PONCE "els tràmits dirigits a possibilitar la participació no són pures formalitats, sinó instruments per la consecució dels principis democràtics, de transparència i de bona administració". L'omissió de tràmits participatius suposa un defecte que impedeix a l'acte administratiu complir amb la seva finalitat, ja que aquests pretenen oferir dades decisives per a una decisió correcta; així doncs, no poden ser suprimits com si no poguessin aportar cap valor afegit a l'assumpte, ja que el seu valor se sabrà en cada cas un cop s'hagin celebrat i se'n pugui valorar el resultat. Per tant, és necessari que l'Administració i jurisdicció contenciós-administrativa realitzin un esforç per "entendre el sentit i finalitat d'aquests tràmits, generalment menyspreats per la nostra cultura jurídica".<sup>250</sup>

---

<sup>245</sup> Íbidem, p. 709.

<sup>246</sup> Íbidem, p. 710.

<sup>247</sup> Íbidem, p. 716.

<sup>248</sup> Íbidem, p. 724.

<sup>249</sup> Íbidem, p. 704.

<sup>250</sup> Íbidem, p. 728.

De tots els arguments exposats s'extreu que el principi d'economia processal és, en paraules de PEÑALVER I CABRÉ,<sup>251</sup> un principi que devalua els efectes jurídics de les vulneracions procedimentals. Per tant, ha de ser invàlida tota actuació administrativa adoptada sense procediment previ o vulnerant tràmits essencials del mateix,<sup>252</sup> ja que aquest "és una exigència constitucional (art. 105.3 CE) indispensable per poder considerar vàlida l'actuació administrativa".<sup>253</sup>

#### 4.2. La durada dels procediments

De la mateixa manera que en els recursos administratius, un aspecte vital de cara a valorar l'efectivitat dels recursos contenciós-administratius és la seva durada. Les dades que seguidament s'exposen mostren com, des de la interposició del recurs fins a la sentència dictada per l'òrgan jurisdiccional competent poden passar mesos o inclús anys,<sup>254</sup> tot i els terminis processals establerts per la LJCA. Aquest fet es deu principalment a l'elevat volum de procediments que es tramiten i la falta de recursos humans i materials per gestionar-los. Segons informa el Centre d'Investigació sobre Justícia Administrativa, l'any 2017 es van presentar 195.908 assumptes davant de la jurisdicció contenciós-administrativa, un 0,1% menys que l'any 2016 i seguint una tendència decreixent des de l'any 2009. Però l'any 2017 també es van resoldre menys litigis que el 2016, de manera que la proporció entre casos entrants i casos resolts anualment es manté en posicions similars en els últims dos anys.<sup>255</sup> Per altra banda, un indicador de l'excessiva durada dels procediments és el fet que, en els últims dos anys, la suma entre nous casos i casos pendents de resolució és gairebé el doble dels casos que cada any resol aquesta jurisdicció, és a dir, en un any rep el doble de feina de la que enllesteix.<sup>256</sup> Per tant, trobem aquí una causa principal dels mals de la jurisdicció contenciós-administrativa, la qual reflecteix d'entrada falta de recursos materials i humans per afrontar el volum de litigis iniciats anualment.

Per altra banda, el Consell General del Poder Judicial realitza una estimació anual de la durada mitjana dels procediments judicials en funció dels òrgans i les comunitats autònomes. En el cas dels jutjats del contenciós-administratiu, la durada tendeix a reduir-se entre l'any 2013 i el 2017, passant d'una mitjana de 13,6 a 9,4 mesos respectivament. Això no obstant, el medi ambient és en aquesta instància la segona matèria que més triga a ser resolta amb una mitjana de 14,6 mesos l'any 2017, si bé és cert que també segueix una tendència a la baixa des de l'any 2013 (17,4 mesos). En tot cas però, la durada mitjana general descendeix més ràpidament que la durada mitjana en matèria de medi ambient.

---

<sup>251</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Anulación de una autorización...», p. 266.

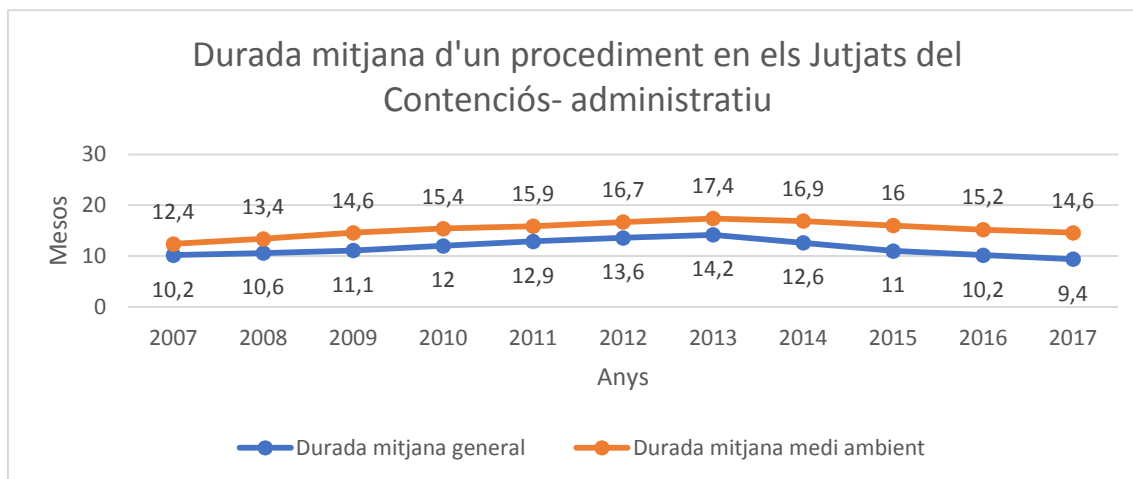
<sup>252</sup> Tal i com hem vist a l'apartat d'aquest treball sobre l'acció de nul·litat, part de la jurisprudència no fa una interpretació literal de la conjunció "sense procediment previ". Interpreta doncs, de la mateixa manera que la doctrina citada en l'apartat mencionat, que és suficient constatar la vulneració de tràmits essencials del procediment. Veure apartat sobre l'acció de nul·litat d'aquest treball.

<sup>253</sup> Juli PONCE SOLÉ, «Deber de buena administración...», p. 720.

<sup>254</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho administrativo...», p. 910.

<sup>255</sup> Centro de Investigación Justicia Administrativa, *Informe sobre la Justicia Administrativa 2018*, p. 37.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 41.

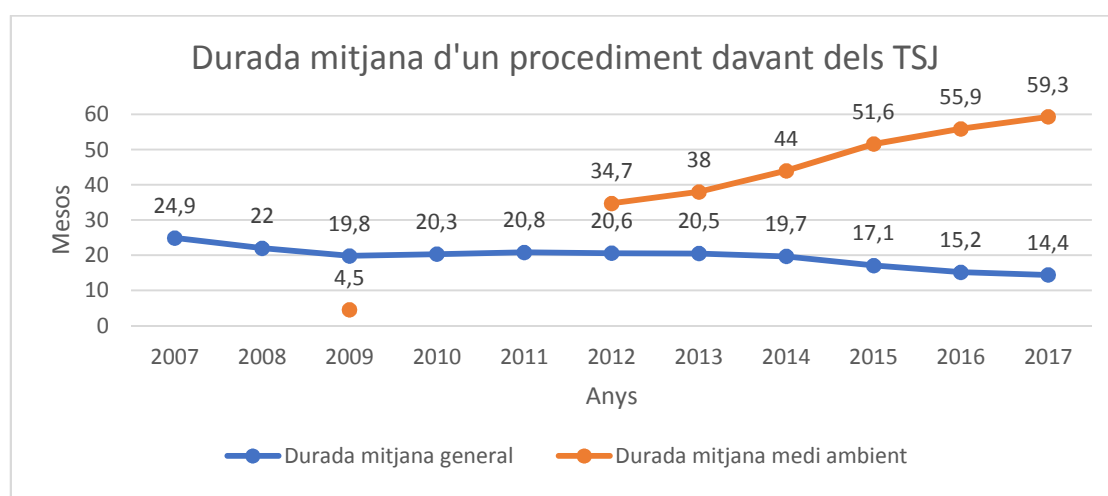


Font: [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

En cas que hi hagi recurs d'apel·lació de sentència al Tribunal Superior de Justícia, aquest dura una mitjana d'11,4 mesos. Si hi ha recurs de cassació i revisió contra la sentència del TSJ davant del Tribunal Suprem, aquests triguen de mitjana 14,6 i 10,6 mesos a resoldre's respectivament. Per tant, un procediment contenciós en matèria de medi ambient iniciat davant d'aquesta jurisdicció i que esgota totes les vies de recurs pot allargar-se fins a 51 mesos, és a dir, una mica més de quatre anys.

En el cas de les sales del Contenciós-administratiu dels Tribunals Superiors de Justícia, s'estima que la durada d'un procediment és de 14,4 mesos de mitjana, una xifra que tendeix a la baixa des de l'any 2007 (24,9 mesos) . En canvi, en temàtiques de medi ambient la durada mitjana és de 59,3 mesos i amb tendència ascendent des de l'any 2012 (34,7 mesos). En cas de recurs de cassació i revisió al Tribunal Suprem el resultat és que un procediment iniciat davant d'un TSJ i que esgoti totes les vies de recurs té una durada mitjana de 84,5 mesos, és a dir, set anys.

En aquest cas, és especialment alarmant la durada dels procediments en matèria de medi ambient, ja que es converteix en una llosa de cara a la garantir dels drets dels recurrents; més preocupant encara és el fet que la tendència sectorial sigui a l'alça mentre que la general es redueix.

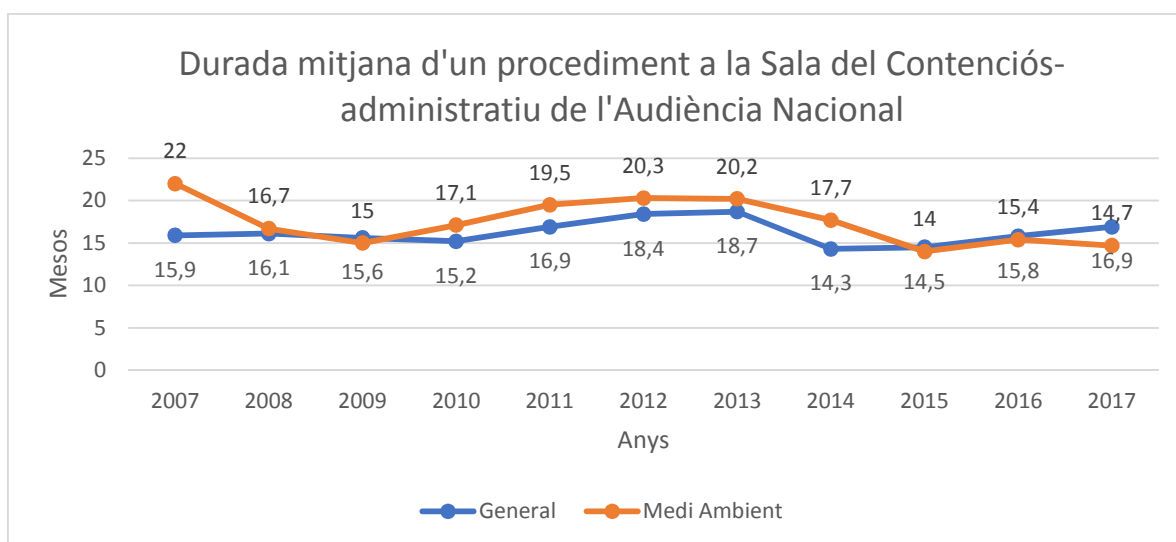


Font: [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

Pel que fa als Jutjats Centrals del Contenciós-administratiu, la durada mitjana per resoldre un procediment iniciat en la seva instància és de 7 mesos. En cas

d'interposició de recurs d'apel·lació davant de la Sala del Contenciós-administratiu de l'Audiència Nacional, la durada mitjana fins resolució del recurs és de 5,4 mesos. Si contra la sentència de la Sala de l'Audiència s'interposa recurs de cassació i revisió al Tribunal Suprem, el procediment suma un total de gairebé tres anys i mig.

En el cas de la Sala del Contenciós-administratiu de l'Audiència Nacional, triga una mitjana de 16,9 mesos a resoldre un procediment, però en casos de medi ambient la durada es redueix a 14,7 mesos, fet que suposa una notable millora respecte tant de la durada general (2,2 mesos menys), com de la durada en la matèria de medi ambient l'any 2007 (22 mesos). Es tracta de l'únic òrgan jurisdiccional en què la tendència s'ha invertit, des del 2015, entre la durada mitjana de temes de medi ambient i la general. En cas que hi hagi recursos de cassació i revisió al TS, la durada total del procediment en matèria de medi ambient ronda també els tres anys i mig.



Font: [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

En el cas del Tribunal Suprem, la durada mitjana d'un procediment és de 17,1 mesos, mentre que per resoldre recursos de revisió triga, com ja hem vist, 10,6 mesos. Per tant, un procediment iniciat davant del TS i en el qual s'interposi recurs de revisió té una durada mitjana de dos anys.

Tenint en compte que la via jurisdiccional contenciós-administrativa s'obre quan es tanca la via administrativa, la qual pot incloure la interposició de recursos administratius potestatius o preceptius que com ja hem vist en punts anteriors poden trigar anys a ser resolts, es fa palès que la via judicial no compleix tampoc amb les expectatives de l'art. 9.4 del Conveni d'Aarhus respecte la rapidesa dels procediments. En matèria de medi ambient es constata una lentitud exasperant en totes les instàncies, en comparació a la durada mitjana general, que tampoc pot presumir de ser ràpida ja que només en els jutjats del contenciós-administratiu dura menys d'un any. Aquest fet denota que la jurisdicció contenciós-administrativa té encara un gran marge de millora per esdevenir eficaç en la tutela de drets com el de participació pública en matèria de medi ambient. Les causes d'aquest mal són moltes i no precisament desconegudes; tal i com mostren les dades aportades sobre el volum de casos que entren anualment a les via del contenciós, és evident que les jurisdiccions estan col·lapsades per un gran volum de feina i falta de recursos materials i humans. Aquesta situació podria ser pal·liada si, tal i com s'ha dit a l'apartat dels recursos



administratius, el legislador explora decididament la via d'establir mecanismes alternatius de resolució de conflictes que serien menys onerosos tant pels ciutadans com per l'Administració. A més descarregarien de feina els jutjats i tribunals, i aquests al seu torn podrien resoldre els litigis amb més temps i millor.

No es pot oferir en aquest treball un argument sòlid que justifiqui la gran diferència de durada entre matèria mediambiental i la general més enllà de preguntar-se si la judicatura peca d'un cert desconeixement de la normativa mediambiental que dificulti la seva feina a l'hora de resoldre; això explicaria que hagi de dedicar-li més temps.

#### 4.3. Les mesures cautelars

La llarga durada dels procediments contenciós-administratius comporta que guanyin molta rellevància les mesures cautelars. Degut a l'execució per regla general de les decisions administratives, es pot donar el cas que un cop s'aconsegueixi una sentència ferma els efectes de l'execució siguin irreversibles o, en el seu cas, els drets i interessos legítims vulnerats no puguin ser restablerts completament. Per evitar aquest problema, l'art. 129.1 LJCA faculta el jutge o tribunal per adoptar mesures cautelars que assegurin l'efectivitat de la sentència fonamentant-se principalment a evitar que l'execució de l'acte pugui fer perdre la finalitat legítima del recurs<sup>257</sup>. En aquest sentit, la jurisprudència ha anat progressivament sent més sensible a la protecció de certs béns jurídics com el medi ambient, els quals per la seva fragilitat requereixen l'aplicació de mesures cautelars per evitar danys irreparables<sup>258</sup>. Però no és suficient amb que es pugui produir una situació perjudicial pel recurrent, ja que la mesura cautelar pot perjudicar també interessos generals o de tercers; per tant, cal valorar tots els interessos en conflicte (art.130.1 LJCA). En aquest sentit, la STS de 5 de juny de 2012 (aute del recurs núm. 327/2012) estableix el següent:

“La procedencia de las medidas cautelares debe adoptarse **ponderando las circunstancias del caso, según la justificación ofrecida en el momento de solicitar la medida cautelar**, en relación con los distintos criterios que deben ser tomados en consideración (...) y teniendo en cuenta la finalidad de la medida cautelar. (...) La decisión sobre procedencia de la medida cautelar comporta un alto grado de ponderación conjunta de criterios por parte del Tribunal (...).”

Entre aquests criteris de ponderació destaquem:

“Al juzgar sobre la procedencia [de la suspensión] se debe ponderar, ante todo, **la medida en que el interés público exija la ejecución, para otorgar la suspensión, con mayor o menor amplitud, según el grado en que el interés público esté en juego**. (...) Cuando las exigencias de ejecución que el interés público presenta son tenues bastarán perjuicios de escasa entidad para provocar la suspensión; por el contrario, cuando aquella exigencia es de gran intensidad, sólo perjuicios de elevada consideración podrán determinar la suspensión de la ejecución del acto”.

La qüestió que es planteja és ponderar el pes dels interessos públics i privats que estan en conflicte; per tant, “s'ha d'estar a la singularitat de cada cas, quelcom que impedeix criteris rígids o uniformes”<sup>259</sup>. Aquesta flexibilitat a priori beneficia la protecció mediambiental, ja que jutges i tribunals poden ser especialment sensibles respecte la necessitat d'establir mesures cautelars amb l'objectiu d'evitar perjudicis específics

<sup>257</sup> Miguel SÁNCHEZ MORÓN, «Derecho administrativo...», p. 932.

<sup>258</sup> Íbidem, p. 934.

<sup>259</sup> Luciano PAREJO ALFONSO, «Derecho administrativo...», p. 1080-1081.

sobre el medi ambient degut a la no suspensió de l'efectivitat de la decisió administrativa.

Seguint aquesta lògica, les mesures cautelars han de servir també per assegurar l'efectivitat de la sentència en procediments contenciosos en què el recurrent consideri que s'ha vulnerat el dret a la participació pública, fet que a més concorda amb l'art. 9.4 del Conveni d'Aarhus respecte de l'exigència de disposar de pretensions ràpides i efectives<sup>260</sup>. Així s'ha manifestat el Comitè de Compliment en la comunicació ACCC/C/2008/24 (Espanya), argumentant que una decisió sobre l'atorgament d'una mesura preventiva ha de ser emesa abans que s'executi l'acte ja que, si es decreta tal mesura posteriorment a l'execució, aquesta perd sentit perquè ja s'ha produït tot o part del dany que el recurrent volia evitar.<sup>261</sup>

Per tant, els òrgans judicials han de valorar, d'acord amb el Conveni d'Aarhus, quin impacte pot causar en el medi ambient una decisió administrativa que pot no haver tingut en compte tràmits essencials de participació pública, ja que estan en joc interessos públics a part de drets i interessos subjectius.

---

<sup>260</sup> Alexandre PEÑALVER I CABRÉ, «Novedades en el acceso a la justicia...», p. 397.

<sup>261</sup> UNECE, «The Aarhus Convention...», p. 203.

## CONCLUSIONS

El dret a la participació pública és un element fonamental que legitima la gestió del medi ambient per part de l'Administració Pública. La implicació de la ciutadania en la presa de decisions que afecten un element vital per la pròpia existència i per al desenvolupament present i futur, individual i col·lectiu de l'ésser humà converteix aquest dret en una eina amb un enorme potencial democratitzador de la gestió del medi tan a escala local, regional, nacional com internacional; i és que els impactes de les activitats humanes en el medi ambient afecten a una pluralitat de subjectes, de manera que la població ha de ser escoltada i tinguda en compte.

Però la simple previsió normativa d'aquest dret esdevé paper mullat si a la pràctica no s'ofereixen vies de tutela que en garanteixin la protecció real i efectiva, ja que del contrari la seva vulneració queda impune i el dret esdevé ineficaç. Precisament aquesta qüestió és la que s'ha pretès aclarir al llarg del treball mitjançant l'estudi i anàlisi de l'efectivitat dels mecanismes d'accés a la justícia previstos per cada un dels tres ordenaments jurídics (internacional públic, de la Unió Europea i espanyol).

- I. La durada dels procediments previstos per protegir el dret a la participació pública és un defecte, comú en tots tres ordenaments jurídics, que redueix enormement la seva efectivitat. En el cas del Conveni d'Aarhus, és positiu el fet que el Comitè de Compliment es reuneixi cada cop amb més freqüència, però seria convenient valorar la possibilitat que estigués reunit de forma permanent per poder afrontar el creixent volum de feina; pel que fa a la UE, és imprescindible la formalització d'un procediment adequat de queixa que redueixi la discrecionalitat de la Comissió i estableixi terminis fixes que no alenteixin els procediments; en canvi, els mecanismes previstos per l'ordenament jurídic espanyol han de ser dotats de més recursos humans i materials per poder afrontar adequadament la resolució dels procediments administratius i contenciosos; també es proposa fomentar la regulació de vies alternatives de resolució de conflictes entre la ciutadania i l'Administració.
- II. A nivell del dret internacional públic, és necessari partir de la base que el mecanisme de comunicacions del públic previst pel Conveni d'Aarhus és una excel·lent aportació en si mateix, ja que obre l'esfera internacional a la participació de la ciutadania i no la limita únicament als estats; s'ha de reconèixer doncs el caràcter innovador del Tractat Internacional en aquest aspecte. Això no obstant, el procediment reflecteix poca efectivitat en tant que no té caràcter coercitiu pels Estats membres. Tot i les dificultats que suposa aquest plantejament des del punt de vista del dret internacional públic, és convenient que la condició de membre del Conveni d'Aarhus sigui assumida amb responsabilitat pels governs nacionals, i això significa que s'apliquin les disposicions i s'acatin les resolucions del Comitè de Compliment.
- III. En l'àmbit de la Unió Europea és imprescindible la regulació d'un procediment que permeti a la ciutadania reportar vulneracions del dret comunitari per part dels Estats membres; aquest fet ha de limitar, de retruc,

l'actuació de la Comissió basada en la discrecionalitat i criteris d'oportunitat que obeeixen interessos polítics i econòmics. En aquest sentit és difícil considerar efectiu, i fins i tot just, un mecanisme que actua en funció de criteris subjectius i no objectius. Per altra banda, el Parlament Europeu ha de jugar un paper més destacat en el control del compliment legal fent ús de competències que ara mateix controla principalment la Comissió Europea.

- IV. La posició que ocupa l'interessat en el procediment de queixa a la Comissió no és adequada per la tutela del dret a la participació pública, ja que aquest no té més influència que la de posar en coneixement de les autoritats la vulneració, impedit-li per tant que al·legui el que cregui pertinent per demostrar la il·legalitat. Si la participació pública és un element legitimador de la democràcia ambiental, no preveure vies d'accés a la justícia en què es reconegui el pes de la ciutadania en forma d'intervenció processal debilita aquesta noció de democràcia. Per tant, convindria que a nivell europeu, una futura regulació formal del procediment de queixa no tracti el recurrent com a simple denunciador, sinó que el contempli com a part en el procediment.
- V. En el cas d'Espanya, és essencial un major compromís polític que consideri la participació pública quelcom més que un simple tràmit procedimental, sinó com un element central en l'actuació administrativa en medi ambient. Al seu torn, jutges i tribunals han valorar el dret de participació pública com un element fonamental en matèria de medi ambient. Només quan s'interioritzi la rellevància del dret a la participació pública com a instrument legitimador i democratitzador de l'actuació administrativa es podrà aspirar a una efectivitat real dels mecanismes d'accés a la justícia que garanteixin la seva aplicació.
- VI. És necessari realitzar una reforma estructural dels recursos administratius que els converteixi en un mecanisme útil i no en una càrrega pel recurrent. Parlem doncs de plantejar eliminar-ne el caràcter preceptiu, de reduir-ne la ja comentada durada, d'exigir resolucions objectives i motivades dictades pels òrgans amb autonomia i major objectivitat. En aquest sentit, és interessant explorar la via de creació d'òrgans especialitzats i independents destinats a resoldre matèries específiques com ara les de medi ambient. En definitiva, si els recursos administratius han de significar un llast a l'efectivitat dels mecanismes d'accés a la justícia, millor que no hi siguin.
- VII. L'acció de nul·litat té actualment poca rellevància com a mecanisme de garantia de la participació pública perquè hi ha certa reticència a declarar la nul·litat de les decisions administratives per vulneració de tràmits procedimentals. Tot i així, el fet que part de la jurisprudència del Tribunal Suprem hagi anat interpretant que la vulneració d'un tràmit essencial es pot subsumir al supòsit legal de nul·litat absoluta denota un progrés jurisprudencial que beneficia la concepció de certs tràmits participatius com a susceptibles de determinar la nul·litat d'un procediment. Actualment però,

no pot ser considerada com un mecanisme efectiu per a la protecció d'aquest dret fins que la jurisprudència, la doctrina i l'Administració no considerin que els tràmits participatius són de vital importància en matèria de medi ambient.

- VIII. Pel que fa als recursos contenciós-administratius, l'assumpció de la importància dels tràmits participatius ha de conduir la justícia a exercir un control estricte sobre la seva vulneració. Per tant, és necessari que no es faci un ús habitual del principi d'economia processal per evitar els efectes invalidants de la vulneració dels tràmits procedimentals. Aquesta necessitat d'entendre la participació pública com un element central del procediment enllaça també amb la conveniència de matisar la pràctica judicial de no suspensió dels efectes dels actes administratius recorreguts per regla general. Degut als efectes irreparables que pot comportar aquesta premissa en matèria de medi ambient, les mesures cautelars han de jugar un paper principal en la protecció del medi ambient.

En fi, la qüestió plantejada a l'inici d'aquest treball sobre si els mecanismes d'accés a la justícia exigits pel Conveni d'Aarhus són efectius per garantir el dret a la participació pública en matèria de medi ambient, condueix a la següent reflexió. S'ha constatat que els mecanismes d'accés a la justícia previstos pels tres ordenaments jurídics no compleixen les exigències establertes per l'art. 9 del Conveni d'Aarhus i que determinen la seva efectivitat. La millora en quant a l'efectivitat depèn tant de l'existència de voluntat política que es tradueixi en una concepció del dret a la participació pública com un element central del procediment, com en la necessitat que en cada un dels tres ordenaments jurídics estudiats s'ataquin problemes -alguns estructurals- de cada procediment, quelcom que va més enllà del dret a la participació ciutadana.

## BIBLIOGRAFIA

- ABELLÁN HONRUBIA, Victoria; VILÀ COSTA, Blanca; OLESTI RAYO, Andreu. *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Sexta edición. Barcelona: Editorial Ariel, 2012, 392 p. ISBN: 978-84-344-6965-5.
- BAÑO LEÓN, José María. «El recurso administrativo como ejemplo de la inercia autoritaria del Derecho público español». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Las vías administrativas de recurso a debate*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública i Asociación de profesores de Derecho Administrativo, 2016, p. 647-674. ISBN: 978-84-7351-528-5.
- CARRETERO PÉREZ, Adolfo. «El principio de economía procesal en lo contencioso-administrativo». *Revista de administración pública*, 1971, núm. 65, p. 99-139.
- CIERCO SEIRA, César. «El procedimiento de recurso administrativo: su virtualidad y la necesidad de reforma». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 675-786. ISBN: 978-84-7351-528-5.
- Comissió Europea. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión, COM(2012) 154 final*. Bruselas, 2 de abril de 2012.
- Comissió Europea [en línea].  
<[https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_en/](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/)> [Consulta: 8 de noviembre de 2018].
- Comissió Europea. *Comunicaciones procedentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea (2017/C 18/02)*.
- Comissió Europea [en línea].  
<[https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints\\_es/index.html](https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_es/index.html)>. [Consulta: 8 de noviembre de 2018]
- Comissió Europea. *Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, COM(2012) 154 final*, Brussel·les, 7 de març de 2012.
- Comissió Europea [en línea].  
<[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_en)>. [Consulta: 8 de noviembre de 2018].
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)». *Revista de Administración Pública*, 1962, n. 38, p. 159-205.
- GARDEÑES SANTIAGO, Miguel. «Las comunicaciones interpretativas de la Comisión: concepto y valor normativo». *Revista de Instituciones Europeas*, 1992, vol. 19, núm. 3, p. 933-950.
- GAMERO CASADO, Eduardo i FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Manual básico de Derecho administrativo*. Duodécima edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2015, 874 p. ISBN: 978-84-309-6658-5.

- GONZÁLEZ BONDIA, Alfonso. «La regulación comunitaria europea del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente». A: 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. 85-117. ISBN: 978-84-96758-80-3.
- JENDROSKA, Jerzy. «Aarhus Convention Compliance Committee: Origins, Status and Activities», *Journal for European Environmental & Planning Law*, Novembre 2011, núm. 8.4, p. 301-314.
- KRÄMER, Ludwig. *EU Environmental Law*. Seventh edition, London: Sweet & Maxwell editors, 2012, p. 391-416.
- KRÄMER, Ludwig. «EU Enforcement of Environmental Laws: From Great Principles to Daily Practice – Improving Citizen Involvement», *Environmental Policy and Law*, 2014, núm. 44/1-2, p. 247-256.
- LENAERTS, Koen i GUTIÉRREZ-FONS, José A. «The General System of EU Environmental Law Enforcement», *Yearbook of European Law*, 2011 vol.30, núm.1, p. 4-41.
- LÓPEZ ESCARDÍVOL, Mònica. *Procediments administratius ambientals: participació pública i eficàcia*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2015, 53 p.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco. «Palabras introductorias». A: LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 641-646. ISBN: 978-84-7351-528-5.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando. «La calificación de los vicios de los reglamentos». *Revista de Administración Pública*, 2018, núm. 205, p. 13-48.
- MANGAS MARTÍN, Araceli i LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Novena edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2016, 637 p. ISBN: 978-84-309-6972-2.
- OLIVERAS I JANÉ, Neus i ROMÁN MARTÍN, Laura. «El encaje de la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en el sistema constitucional de reparto de competencias». A: 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.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*. Novena edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018, 1354 p. ISBN: 978-84-9190-375-8.
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. «Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales». A: 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.349-400. ISBN: 978-84-96758-80-3.
- PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre. «Anulación de una autorización administrativa por la realización defectuosa del trámite de información pública y legitimación activa en vía de recurso administrativo». A: PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre; FONT I LLOVET, Tomás; RODRÍGUEZ PONTÓN, Francesc;

- TORNOS MAS, Joaquín. *Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa. Revista de Administración Pública*, 2015, núm. 198, p. 264-267.
- PÉREZ RIVARÉS, Juan Antonio. «Los efectos jurídicos de las directrices de la Comisión Europea en materia de ayudas de Estado». *Revista electrónica de estudios Internacionales (REEI)*, 2011, n. 21, p. 2-22.
  - PIGRAU SOLÉ, Antoni i BORRÀS PENTINAT, Susana. «Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente». A: 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. 21-80. ISBN: 978-84-96758-80-3.
  - PLAZA MARTÍN, Carmen. «La aplicación de las disposiciones del segundo pilar del Convenio de Aarhus en España. Los avances y los viejos retos». *Revista catalana de Dret Ambiental*, 2018, vol. 9, núm.1, p. 1-70.
  - PONCE SOLÉ, Juli. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Primera edición. Valladolid: Editorial Lex Nova, 2001, 862 p. (Colección Derecho Público). ISBN: 84-8406-248-1.
  - SALAZAR ORTUÑO, Eduardo i SANCHIS MORENO, Fe. «El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, 2007, núm. 12/2007 2 parte, p. 75-94.
  - SALAZAR ORTUÑO Eduardo i TÓTH NAGY, Magda. «La participación del público en la elaboración del derecho ambiental internacional: el Convenio de Aarhus», *Revista jurídica de la Región de Murcia*, 2014, núm. 47, 15 p.
  - United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Annex to Decision 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.
  - SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho Administrativo. Parte General*. Undécima edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2015, 968 p. ISBN: 978-84-309-6646-2.
  - SARMIENTO, Daniel. *El Derecho de la Unión Europea*. Primera edición. Madrid: Marcial Pons, 2016, 441 p. ISBN: 978-84-9123-154-7.
  - TEODOR BERBEROFF, Dimitry. «Instrumentos de garantía judicial de la participación pública ambiental en las Administraciones». A: *La participació pública en els procediments administratius ambientals*. Primera edició. Barcelona: Viena Edicions, 2001, cap. 10, p. 179-213.
  - TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. «Los recursos administrativos y los medios alternativos de resolución de conflictos». A: TORNOS MAS, Joaquín (coord.). *Estudios sobre las leyes 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015 del régimen jurídico del sector público*. Barcelona: Atelier, 2017, p. 279-300. ISBN: 978-84-16652-82-2.
  - United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*. Forth draft. Geneva: United Nations publication. 49 p.
  - United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*. Second edition. Geneva: United Nations publication, 2014, 282 p. ISBN: 978-92-1-117069-6.



- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Annex to Decision 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.
- United Nations Commission for Europe (UNECE). *Guide to the Aarhus Convention Compliance Committee*. Forth draft. Geneva: United Nations publication, 2018, 49 p.
- 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) [en línia]. <<http://www.unece.org/env/pp/cc/com.html>> [consulta 8 d'octubre de 2018].
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Report of the Compliance Committee on its Twenty-sixth meeting, Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/25 (ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1)*. Geneva, December 2009.
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). *Report of the Compliance Committee on its Seventh meeting, Findings and recommendations with regard to compliance by Kazakhstan with the obligations under the Aarhus Convention in the case construction of high-voltage power line (Communication ACCCC/C/2004/02) (ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2)*. 2005.

## ANNEXOS

### Annex 1. Model de comunicació del públic al comitè de compliment<sup>262</sup>

#### I. Informació del remitent que envia la comunicació

- a. Nom complet del o dels comunicants:
- b. Adreça postal:
- c. Adreça a efectes de rebre correspondència (si és diferent de l'adreça postal):
- d. Telèfon:
- e. Correu electrònic:

Si la comunicació la presenta un grup de persones, cada una ha d'indicar la seva informació de contacte.

Si la comunicació la presenta una organització, s'ha de donar la informació de la persona de contacte autoritzada per representar l'organització:

- a. Nom:
- b. Càrrec:
- c. Telèfon:
- d. Correu electrònic:

#### II. Par interessada

- a. Nom de la Part contra qui s'adreça la comunicació.

#### III. Extensió de la comunicació

Per regla general, pot tenir un màxim de deu pàgines en mida A4, excepte en casos excepcionalment complexos en què no en podrà tenir més de vint.

#### IV. Fets

Descriure dels fets de l'incompliment que es denuncia. S'han d'incloure tots els elements necessaris per valorar la comunicació i explicar per què es considera que s'ha produït un incompliment del Conveni.

#### V. Disposicions del Conveni que es consideren incomplides

Enumerar de la forma més detallada possible quines disposicions (articles, paràgrafs, subparàgrafs) del Conveni es consideren incomplits per la Part.

---

<sup>262</sup> Model, traduït de l'anglès al català, penjat a la Web del Conveni d'Aarhus.

## **VI. Naturalesa de l'incompliment**

En relació a cada una de les disposicions que es consideren incomplides, explicar com es considera que les ha vulnerat la Part en el cas concret. S'han d'adjuntar documents que sustentin les explicacions sempre que sigui possible.

Indicar si l'objecte de la comunicació es refereix a l'incompliment dels drets d'accés a la informació, participació públic o accés a la justícia com a resultat de l'incompliment de la Part o si, per contra, es refereix a l'incompliment general d'implementar el Conveni. En aquest segon cas, adjuntar la informació necessària que sustenti la comunicació.

## **VII. Ús de mecanismes interns**

Enumerar i descriure els mecanismes interns que s'han utilitzat per resoldre la controvèrsia objecte de la comunicació. S'ha d'especificar a quins s'ha recorregut, quan, què s'ha reclamat i quins han estat els resultats.

Si no s'han utilitzat mecanismes interns, s'ha d'explicar el per què. Aquesta informació és important de cara a la valoració de l'admissibilitat que faci el Comitè de Compliment.

## **VIII. Ús d'altres procediments internacionals**

Indicar si s'han utilitzat altres mecanismes internacionals diferents del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus per tractar l'objecte de la present comunicació. En cas afirmatiu, enumerar-los, indicar què s'ha reclama i quins han estat els resultats.

## **IX. Confidencialitat**

S'ha de tenir en compte que, excepte si es demana, cap informació continguda en aquesta comunicació serà confidencial. Si el comunicant considera que podria ser penalitzat, assetjat o perseguit, pot demanar que tota o part de la informació sigui confidencial.

## **X. Documentació aportada**

Adjuntar la informació que sigui essencial i evita la que sigui redundant, supèrflua o inconcreta. La informació essencial inclou:

- a. Legislació nacional rellevant pel cas concret, destacant les disposicions més importants.
- b. Decisions i resultats rellevant d'altres procediments, destacant les seccions més importants.
- c. Documentació intercanviada amb les autoritats de la Part respecte de l'objecte de la comunicació, destacant les seccions més importants.

Per altres tipus de documents, no s'hauria d'adjuntar-ne més de cinc.

Enviar tota la documentació en la seva llengua original, juntament amb una traducció legal a l'anglès o, si no és possible, una traducció legal al francès o rus.

#### **XI. Signatura**

Firma i data de la comunicació. Si qui la registra és una organització, ha de signar la persona autoritzada a l'apartat I de la comunicació.

#### **XII. Enviament de la comunicació**

Enviar la documentació per correu electrònic i correu certificat a la següent adreça:

Correu postal:

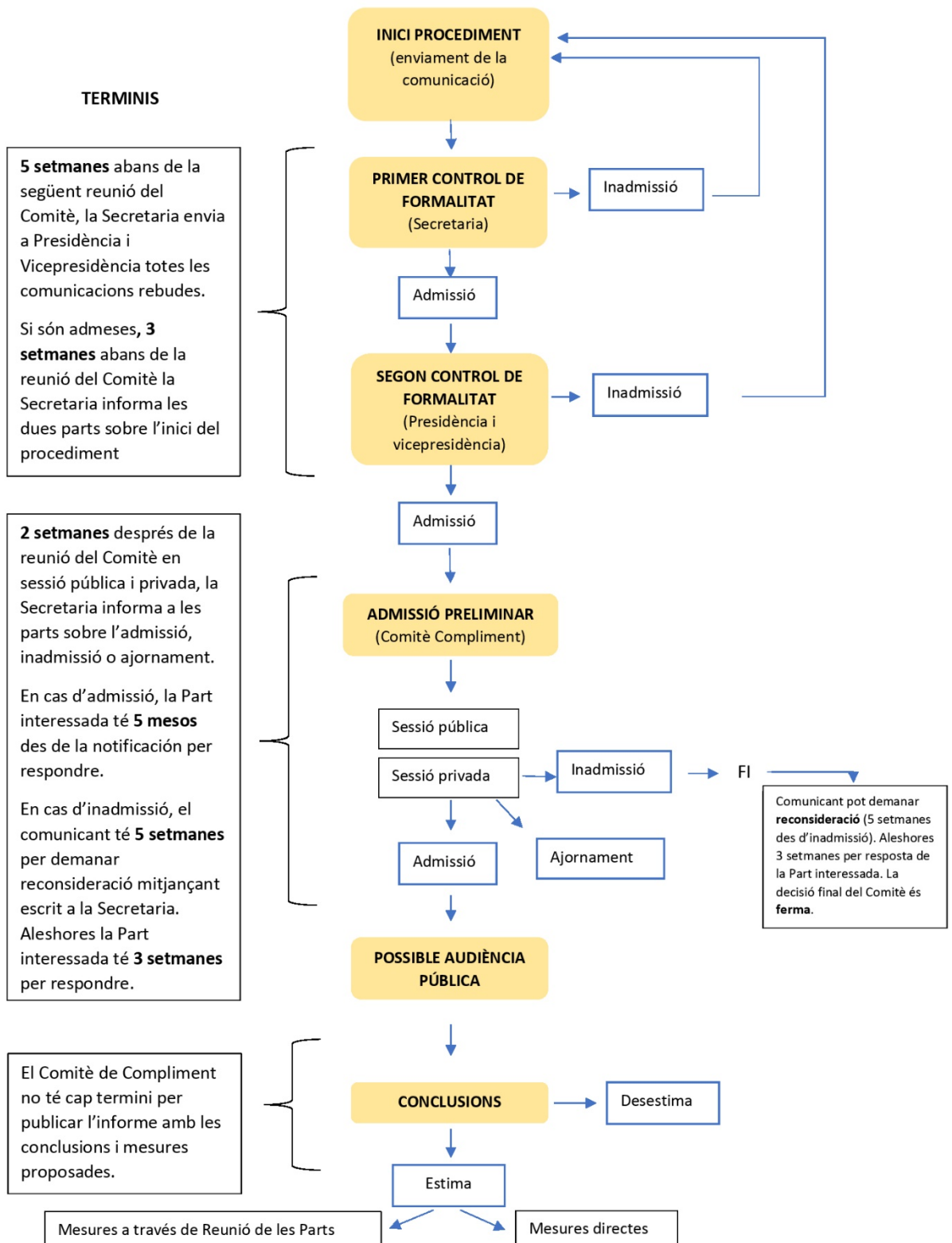
Secretaria del Comitè de Compliment del Conveni d'Aarhus  
Comissió per a Europa de les Nacions Unides  
Divisió Ambiental  
Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10, Switzerland

Correu electrònic: aarhus.compliance @unece.org

Indicar de forma clara:

“Communication to the Aarhus Convention Compliance Committee”.

## Annex 2. Esquema del procediment de comunicació del públic



Font: elaboració pròpia